



**Centrum  
für Hochschulentwicklung**

**Grundlagen eines ziel- und  
wirkungsorientierten Controllings  
am Beispiel der finanziellen Leistungen des  
Landes an das Studentenwerk Berlin**

**Lars Hüning  
Ulrich Müller  
Frank Ziegele**

**Arbeitspapier  
Nr. 74**

**April 2006**

## Zusammenfassung

Die staatliche Steuerung des Studentenwerks Berlin soll v.a. vor dem Hintergrund folgender Faktoren überarbeitet werden:

- erstens sieht die Gesetzesnovelle des Studentenwerksgesetzes den Wechsel von der Zuwendungs- zur Leistungsfinanzierung vor und schreibt den Abschluss eines Rahmenvertrags mit mehrjähriger Laufzeit vor,
- zweitens zwingt die deutliche Kürzung des staatlichen Zuschusses das Studentenwerk in Zukunft evtl. zu einer Klärung der Prioritäten,
- drittens sieht die „Neuordnungagenda“ des Landes Berlin in geeigneten Handlungsfeldern den Aufbau einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung vor – für diesen Ansatz wird im vorliegenden Bericht das Studentenwerk Berlin als „Pilot“ der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur beispielhaft untersucht,
- viertens gibt es bei der bisherigen Steuerung noch Optimierungspotenziale.

In einem Kooperationsprojekt mit dem Studentenwerk Berlin und der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat das CHE die Grundlagen einer neuen Steuerung entworfen. Es werden konkrete Vorschläge unterbreitet, wie die intendierte neue Steuerung in einem konsistenten Wechselspiel unterschiedlicher Instrumente umgesetzt werden kann, wie die politische Legitimation für die autonomen Entscheidungen des Studentenwerks gestärkt werden kann und wie über zielorientierte Indikatoren und Berichte die Leistung des Studentenwerks nachvollziehbarer abgebildet werden kann. Mit der entworfenen Steuerungsarchitektur betreten Senat und Studentenwerk Neuland; in keinem anderen Bundesland ist ein ähnliches Vorgehen in Planung.

## Abstract

Public steering of *Studentenwerk* Berlin shall be reworked, mainly against the background of the following factors:

- (1) the amendment to the *Studentenwerk Act* provides for the shift from allowance-based to performance-based funding and stipulates the conclusion of a framework contract with a term of several years,
- (2) due to the substantial reduction in public subsidies, *Studentenwerk* will possibly have to rearrange its future priorities,
- (3) the “restructuring agenda” of the *Land* Berlin aims at establishing target-oriented and effective steering in appropriate fields of action – for this approach, *Studentenwerk* will be taken as an example and examined as a pilot of *Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur* (Senate Department for Science, Research and Culture) in the report on hand,
- (4) the existing steering model still holds a vast potential to optimisation.

In a cooperation project with *Studentenwerk* Berlin and *Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur* (Senate Department for Science, Research and Culture), CHE has drawn up basic ideas for a new steering model. Concrete proposals are provided, such as how the indented new steering model may be implemented in consistent interaction with diverse instruments, how political legitimisation for autonomous decisions of *Studentenwerk* may be fostered, and how the *Studentenwerk's* performance may be comprehensibly portrayed on the basis of target-oriented indicators and reports. By way of the intended steering architecture, both the Senate and *Studentenwerk* break new ground; no similar approach has yet been premeditated in any of the other German *Länder*.

# Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin

## *Überblick für den eiligen Leser*

### **1. Hintergrund**

Die Senatsverwaltung Berlin erarbeitet derzeit ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling. Die Bemühungen stehen im Kontext der Berliner Verwaltungsreform, bei der die operative Verantwortung in dezentralen Leistungs- und Verantwortungszentren wahrgenommen werden soll. Die neue Steuerung soll Verwaltungs-Modernisierungen unterstützen und ergebnisorientiertes Handeln fördern.<sup>1</sup> Eine solche dezentrale Organisation stellt im Gegenzug besondere Anforderungen an die Steuerungs- und Informationsabläufe.

Bereits im Jahr 2001 hat die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik festgestellt, dass „ein umfangreicher Bedarf nach verbesserter politischer, insbesondere an verwaltungsinterner Steuerung besteht“.<sup>2</sup> Die Experten befanden, dass es dem Land in der Vergangenheit nicht ausreichend gelungen sei, strategische Ziele in operative zu übersetzen. Es wurde ein Controllingssystem empfohlen, das „auf der Basis von vereinbarten Zielen [...] in der Lage ist, die Prozesse aktiv zu begleiten, rechtzeitig Soll-Ist-Abweichungen zu zeigen und Handlungsempfehlungen zur Zielerreichung zu entwickeln“. Der Staat solle in die Lage versetzt werden, „bei der Festlegung von Prioritäten und Posterioritäten auf ein gut funktionierendes Controllingverfahren zurückgreifen zu können“.<sup>3</sup>

Diesem Ansatz folgend haben die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (SenWFK) und das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) unter Beteiligung des Studentenwerks Berlin (StW) ein Pilotprojekt vereinbart und durchgeführt. Ziel des Projektes war es, die Grundlagen für den Einsatz eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings zwischen Senatsverwaltung und Studentenwerk herauszuarbeiten.

Das Projekt konnte auf den Entwurf eines Zielsystems aufbauen, das die Senatsverwaltung vor dem Start des Projektes erarbeitet hatte. Das zum Projektstart vorgelegte Zielsystem war in vier Ebenen gegliedert:

- Politikfeld (Ressort),
- strategische Ziele (Kostenträgerbereich),
- operative Ziele (Kostenträgergruppe),
- Projekte, Maßnahmen, Aufgaben (Kostenträger).

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu u.a. Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz-VGG) vom 17. Mai 1999 und Senatsbeschluss 780/2002 vom 17.12.2002 zur „Neuordnungagenda“.

<sup>2</sup> Vergleiche hierzu und zum Folgenden den Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, S. 56. ([http://www.parlament-berlin.de/enquetezukunft.nsf/0/0535d4e37fab71fac1256e830048b483/\\$FILE/staatsaufgabenkritik.pdf](http://www.parlament-berlin.de/enquetezukunft.nsf/0/0535d4e37fab71fac1256e830048b483/$FILE/staatsaufgabenkritik.pdf))  
Download am 27.2.2006

<sup>3</sup> a.a.O.

Gleichzeitig war im Vorfeld des Projektes das neue Studentenwerkgesetz (StudWG vom 18.12.2004) in Kraft getreten. Ziel der Novellierung war unter anderem eine stringenter Fassung der Studentenwerksorgane und der Wechsel von einer Zuwendungs- zu einer Leistungsfinanzierung. Zentrale Bedeutung kommt demnach dem so genannten Rahmenvertrag zu. Er regelt für eine mehrjährige Laufzeit die Aufgaben, die das Studentenwerk im Gegenzug für die institutionelle Bezuschussung leistet. Auf diese Weise soll eine größere Planungssicherheit und eine klarere Orientierung auf konkrete Ziele und Maßnahmen erreicht werden.

Der Gegenstand des vereinbarten Projektes war allerdings nicht nur die Vorbereitung der Operationalisierung des Zielsystems der Senatsverwaltung und die Entwicklung von Messkriterien. Vielmehr sollte eine Gesamtarchitektur für das Steuerungssystem konzipiert werden, die folgende Aspekte berücksichtigen sollte:

- *Das Verhältnis der Institutionen:* Das Studentenwerk ist nicht Teil der Senatsverwaltung, sondern genießt weitgehende Autonomie als Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Es kann daher nicht ohne weiteres in eine Controlling-Logik integriert werden, die für die Selbststeuerung der Senatsverwaltung und Steuerung untergeordneter Einheiten entworfen wird. Das Studentenwerk verfügt beispielsweise über eigene Organe, deren zentrale Aufgabe auch die Festlegung von strategischen und operativen Zielen ist.
- *Die Berücksichtigung unterschiedlicher Prozesse, die mit dem Controlling verbunden sind:* Controlling verbindet Planungs- und Leistungsprozesse. Die Gesamtarchitektur muss daher nicht nur abbilden, wie das Einhalten von Zielwerten überprüft wird, sondern auch darstellen, wie Ziele gebildet und vereinbart werden.
- *Die Integration etablierter Instrumente:* Durch die gegebenen Rahmenbedingungen sind bestimmte Instrumente bereits gesetzt. Ein Beispiel ist der Rahmenvertrag. Die Gesamtarchitektur für die Steuerung muss darauf Rücksicht nehmen und bestehende Verpflichtungen integrieren bzw. ggf. bestehende Prozesse (z.B. das vorhandene Berichts- und Rechenschaftssystem) für die zu entwickelnde Gesamtarchitektur modifizieren.
- *Den Nutzwert der beteiligten Partner:* Die Steuerungsarchitektur soll für Partner konzipiert werden, die nicht ausschließlich in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis stehen (das Studentenwerk finanziert sich ja zu großen Teilen auch über Studierendenbeiträge sowie über Einnahmen). Damit die Ergebnisse von allen Beteiligten mitgetragen und umgesetzt werden, müssen die spezifischen Interessen der Partner berücksichtigt werden.

Die gegenseitige Motivationslage soll daher an dieser Stelle noch einmal auf den Punkt gebracht werden:

#### Interesse der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung möchte eine bessere strategische Steuerung des Mitteleinsatzes gewährleisten. Gleichzeitig soll eine bessere Abstimmung der Verwaltungsarbeit mit der Politik ermöglicht werden. Ziele und Aufgaben des Studentenwerks sollen kontinuierlicher und systematischer formuliert werden. Die

Ergebnisse der Bemühungen sollen auf die politischen Zielsetzungen bezogen überprüft werden können. Es soll also nicht um einen Eingriff in die weitgehend gegebene Autonomie des Studentenwerks gehen. Vielmehr soll eine transparente und flexible Steuerungsarchitektur geschaffen werden, die es ermöglicht, auf strategischer Ebene Einfluss auszuüben und später Ergebnisse nachzuhalten.

### Interesse des Studentenwerks

Das Studentenwerk möchte in der Vergangenheit wahrgenommene Defizite beseitigen:

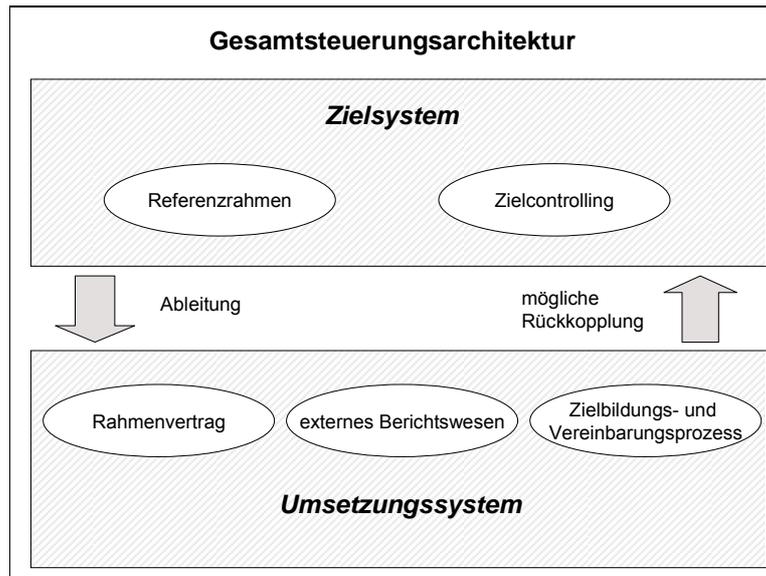
- *Mangelnde Führungsverantwortung:* Die staatliche Seite reduzierte in den vergangenen Jahren die Zuschüsse für das Studentenwerk. Die Kürzungen waren aber nicht mit einer Vereinbarung über eine veränderte Leistungserwartung verknüpft, obwohl die politische Verantwortung für die staatlichen Mittel und ihre Verwendung in der Senatsverwaltung und im Senat liegt.
- *Gefahr von ad hoc-Interventionen:* Die Steuerung erfolgte bisher formal durch das Studentenwerksgesetz in äußerst allgemeiner Form und teilweise unvermittelt durch direkte Vorgaben aus der Senatsverwaltung (Einzelauslegungen des Gesetzes und Einzelfallentscheidungen). Der geringe Grad an formaler Steuerung barg bislang die Gefahr von ad-hoc-Interventionen, ohne dass diese sich auf vereinbarte Ziele beziehen mussten.

Es ist also im Interesse des Studentenwerks, die politische Verantwortung für die Grundausrichtung der eigenen Arbeit bzw. die Verwendung der staatlichen Zuschüsse besser in der Senatsverwaltung verankert zu wissen, ohne dass dadurch die Autonomie der Institution bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben beeinträchtigt wird.

## **2. Neue Steuerung**

Vor dem geschilderten Hintergrund schlägt das CHE eine neue Steuerungsarchitektur vor und skizziert die notwendigen Instrumente und Prozesse. Der Vorschlag basiert auf einer Analyse und Bewertung der bisherigen Steuerung; er bezieht die neue Rechtslage nach der Novelle des Studentenwerksgesetzes ein. Insbesondere integriert er den im Gesetz vorgesehenen mehrjährigen Rahmenvertrag zwischen Studentenwerk und Senatsverwaltung. Darüber hinaus wird der bereits vorliegende erste Senatsverwaltungsentwurf für eine Zielhierarchie/ein Zielcontrolling bewertet und mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung versehen. Auf der Basis der noch nicht endgültig fixierten und vereinbarten Zielhierarchie werden mögliche Mess- und Prüfkriterien für eine Operationalisierung der Zielhierarchie gesammelt. Das CHE entwickelt darüber hinaus erste Vorschläge für ein adäquates Berichtssystem. Als zusätzliches Element in der Steuerungsarchitektur schlägt das CHE zudem einen Referenzrahmen vor, der u.a. zwischen Gesetz und Zielhierarchie vermittelt und notwendige Grundentscheidungen zur Rolle und zu den Aufgaben des Studentenwerks fixiert.

Dieser Vorschlag für die neue Steuerung lässt sich als ein Ziel- und Umsetzungssystem beschreiben:



Wesentlich ist aus Sicht des CHE, dass die Vereinbarungsprozesse als fester und wesentlicher Bestandteil des Systems begriffen werden. Der Dialog, der damit systematisiert werden soll, ist nicht auf die Vereinbarungsprozesse beschränkt, die unmittelbar mit den Instrumenten Zielsystem und Rahmenvertrag verbunden sind. Er kann und soll auch unabhängig von diesen gesehen und genutzt werden. Nicht alle anfallenden Aufgaben sind mittel- und langfristig plan- und absehbar. Weiter ist wesentlich, dass das System nicht als starr und etwas einmal zu setzendes, sondern als flexibles und zu entwickelndes System aufgefasst wird. Rückkoppelungs- und Lernschleifen sind daher von großer Bedeutung.

### 3. Instrumente und Prozesse der neuen Steuerung

Der Vorschlag für die neue Steuerungsarchitektur sieht demnach in der vom CHE vorgeschlagenen Gesamtarchitektur folgende Instrumente und Prozesse vor:

1. Das Studentenwerksgesetz formuliert den allgemeinen Auftrag des Studentenwerks.
2. Der Referenzrahmen gibt zusätzlich, da das Studentenwerksgesetz naturgemäß die Leistungserwartung, die die Mandatsträger gegenüber der Arbeit und Ausrichtung des Studentenwerks haben, nicht hinreichend deutlich machen kann, in Form eines knappen Grundlagendokuments eine allgemeine Erläuterung des Verständnisses, das Senat und Senatsverwaltung hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben haben, die das Studentenwerksgesetz formuliert. Der Referenzrahmen vermittelt insofern zwischen dem Gesetz und den weiteren Instrumenten der Ziel- und Aufgabenentwicklung, indem es die Rolle und Funktion des Studentenwerks anhand einiger abstrakterer Grundfragen konkretisiert. Bei aller notwendigen Einbeziehung der stakeholder in die Diskussion erhält der Referenzrahmen letztlich Gültigkeit und Gewicht durch eine verbindliche staatliche Entscheidung (ggf. unter Einbezug des Parlaments). Der Referenzrahmen nimmt so die Politik und die Senatsverwaltung in die Pflicht, ihre grundsätzlichen strategischen Vorstellungen und Zielsetzungen hinreichend genau zu benennen und so besser sichtbar und verlässlich zu machen. Er bildet die Grundlage für die weiteren Elemente des Steuerungssystems.
3. Die Zielhierarchie/das Zielcontrolling ist ein systematisiertes Bezugssystem für den im Studentenwerksgesetz formulierten Auftrag des Studentenwerks. Es wird

nicht einseitig von der Senatsverwaltung vorgegeben, sondern im Konsens mit dem Studentenwerk erarbeitet und gepflegt. Aus dem Zielsystem werden wesentliche mittelfristige Ziele abgeleitet und operationalisiert. Die Operationalisierung erfolgt in einem Vereinbarungsprozess unter Beteiligung der Hochschulen und der Studierenden. Es werden gemeinsam Mess- und Prüfkriterien festgelegt, die von den Partnern als sinnvoll und passend begriffen werden; dabei ist zu beachten, dass es sich von der Ausrichtung eher um ein Leistungs- als um ein Kostencontrolling handelt.

4. Der Rahmenvertrag ist ein Instrument, das das Studentenwerksgesetz fordert. In ihm sollten nach Auffassung des CHE das Zielsystem (also Referenzrahmen und Zielhierarchie), die abgeleiteten Ziele sowie die Mess- und Prüfkriterien für gültig erklärt und mit der Finanzierung verbunden werden. Er kann zusätzlich und bei Bedarf zur weiteren Konkretisierung bestimmter Projekte und Aufgaben dienen, die sich aus dem Zielsystem ergeben. Er deckt dabei aber nie das gesamte Spektrum des Zielsystems ab.

Zu beachten ist, dass die beschriebene Gesamtarchitektur aufgrund der Interdependenzen und komplementären Funktion der Bausteine erst über das Zusammenspiel aller Elemente ein sinnvolles und funktionierendes Gesamtbild ergibt. Man kann nicht einzelne Bausteine herauslösen und z.B. Zielcontrolling ohne Referenzrahmen betreiben oder ein Zielsystem implementieren, ohne es in Verträge umzusetzen. Zu beachten ist auch, dass der Referenzrahmen eine wichtige Voraussetzung für die anderen Bausteine darstellt und daher mit hoher Priorität zu gestalten ist.

Folgende **Prozesse** sind zur Vereinbarung von Zielen und Aufgaben empfehlenswert:

1. Die Senatsverwaltung formuliert (unter Einbeziehung der wesentlichen Akteure) und verabschiedet einen Referenzrahmen, der sein Verständnis des Studentenwerksgesetzes und die gewünschte Grundausrichtung der Arbeit des Studentenwerks offen legt. Ohne intensive Auseinandersetzung mit der Grundausrichtung der Rolle und Aufgabe des Studentenwerks und ohne die verbindliche und vermittelnde Fixierung dieser Grundausrichtung durch die Politik kann eine Umsetzung der weiteren Schritte nicht zielführend erfolgen, da Zielcontrolling, Rahmenvertrag und Berichtswesen aus dem Referenzrahmen abgeleitet werden müssen.
2. Die Senatsverwaltung entwirft auf Basis des Referenzrahmens die Zielhierarchie und formuliert Ziele für die Arbeit des Studentenwerks, die operationalisierbar sind.
3. Das Studentenwerk setzt sich mit den Zielüberlegungen und dem Entwurf der Zielhierarchie intern auseinander und macht ggf. Überarbeitungs- und Änderungsvorschläge.
4. Im Gegenstromverfahren werden die Ziele operationalisiert. Es werden Mess- und Prüfkriterien vereinbart. Dabei hat das Studentenwerk ein Vorschlagsrecht.<sup>4</sup>
5. Beide Institutionen beschließen Ziele und Zielhierarchie inklusive der Operationalisierung sowie der Mess- und Prüfkriterien.

---

<sup>4</sup> Es sollte gewährleistet werden, dass die Hochschulen über die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat hinaus in den Prozess der Zielbildung und Formulierung von Mess- und Prüfkriterien einbezogen werden. Gleiches gilt für die Studierenden. Senatsverwaltung, Studentenwerk und Hochschulleitungen sollten sich über ein entsprechendes Verfahren einigen.

6. Der Rahmenvertrag wird im Gegenstromverfahren entwickelt und vereinbart. Die Senatsverwaltung legt in der vorgesehenen Frequenz jeweils einen Entwurf für den Rahmenvertrag vor; das Studentenwerk hat Gelegenheit zur Bearbeitung und Ergänzung, der Rahmenvertrag wird einvernehmlich unterschrieben.
7. Die operative Umsetzung der Aufgaben und Anforderungen, die sich für das Studentenwerk aus dem Zielsystem und dem Rahmenvertrag ergeben, obliegt allein dem Studentenwerk, das dabei im Rahmen der Bestimmungen des Studentenwerksgesetzes und seiner Satzung frei und autonom ist.
8. Das Studentenwerk berichtet regelmäßig über den erreichten Sachstand. Das Berichtssystem ist so ausgelegt, dass nicht über einzelne Maßnahmen, sondern nur über die vereinbarten Mess- und Prüfkriterien berichtet werden muss. Das Berichtssystem deckt dabei die Leistungen und Ziele ab, die im Zielsystem und im Rahmenvertrag vereinbart worden sind.

Das Konzept hat in dem hier vorgestellten Zuschnitt den Nachteil, dass die primären Zielgruppen der Arbeit des Studentenwerks – die Studierenden und die Hochschulen in Berlin – abgesehen von der gesetzlichen Veränderung der Gremienbesetzung im vorgeschlagenen Steuerungssystem keine gegenüber der Vergangenheit verbesserte formale Partizipationsmöglichkeit haben. Sie können ihre Zielvorstellungen v.a. gegenüber der Politik und im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Verwaltungsrat (§ 3 StudWG) einbringen.<sup>5</sup> Die Prozesse sollten daher so gestaltet werden, dass Hochschulen und Studierende möglichst früh eingebunden werden und substantiell beitragen können. Im Rahmen des Projektes sollte aber in erster Linie die Beziehung Senatsverwaltung und Studentenwerk bearbeitet werden, so dass dieser Aspekt noch einmal gesondert aufgegriffen werden sollte.

#### 4. Stand der Umsetzung

Die hier idealtypisch skizzierte Steuerungsarchitektur ist zum Ende des Projektes nicht vollständig erreicht. Wesentliche Schritte sind in der Zukunft noch zu leisten. Ein Überblick über den derzeitigen Stand kann anhand der vorgestellten Instrumente erfolgen:

1. Das *Studentenwerksgesetz* liegt vor.
2. *Referenzrahmen*: Die Senatsverwaltung hat als Vorarbeit für einen Referenzrahmen ein Positionspapier vorgelegt, das vom CHE in mündlicher Form in die Diskussionen der drei Workshops mit den Stakeholdern eingebracht wurde, aber bisher noch nicht Gegenstand einer direkten Abstimmung zwischen den Anspruchsgruppen und der staatlichen Seite war.
3. *Zielhierarchie*: Derzeit gibt es einen systematischen Entwurf für eine Zielhierarchie, zu dem auch Hochschul- und Studierendenvertreter bereits in Workshops erste Stellungnahmen abgegeben haben. Es ist aber noch kein belastbarer Konsens hinsichtlich dieses Vorschlags erreicht. Hauptgrund dafür ist v.a. das Fehlen einer verbindlichen Formulierung der Grundlagen der Aufgaben und der Rolle des Studentenwerks über den Referenzrahmen; da das Zielcontrolling auf dessen Aussagen aufbaut, kann es erst nach Vorlage eines verbindlichen Referenzrahmens entwickelt und vereinbart werden. Auf Basis der

---

<sup>5</sup> Im Verlaufe des Projektes wurden daher zumindest bereits Workshops mit Vertretern der Hochschulen und der Studierenden durchgeführt. Die Ergebnisse sollten genutzt werden, um die noch im Prozess befindliche Zielbildung weiter voranzutreiben.

Zielhierarchie sind daher auch noch keine konkreten Indikatoren formuliert. Daher bewegt sich die Operationalisierung notwendigerweise auf einer noch sehr allgemeinen Ebene. Was vorliegt, ist eine Sammlung möglicher Indikatoren. Die Vorschläge können aber erst als tauglich oder nicht eingeschätzt werden, wenn die Ziele, die in der Zielhierarchie angelegt sind, ausformuliert und konkretisiert worden sind. Die Sammlung zeigt allerdings, dass im weiteren Prozess überprüft werden muss, ob bei der Übersetzung der Zielhierarchie in konkrete Ziele Aspekte gebündelt werden können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Zahl der Indikatoren und Prüfkriterien zu hoch wird, um handhabbar zu bleiben.

4. *Rahmenvertrag*: Ein erster Rahmenvertrag zwischen Studentenwerk und Land Berlin befindet sich derzeit in der Beschlussfassung. Die Umsetzung der Projektergebnisse ist darin vorgesehen. Die Verbindung der vom CHE vorgeschlagenen Instrumente unter Einbeziehung eines Referenzrahmens und der endgültigen Zielhierarchie kann deshalb erst in dem sich anschließenden Rahmenvertrag erfolgen.

Dadurch, dass Referenzrahmen, operationalisierte Zielformulierungen und ein unterschriebener Rahmenvertrag noch nicht vorliegen, kann auch noch nicht eingeschätzt werden, ob die Balance gehalten werden kann zwischen

- durch die Senatsverwaltung zu setzender politischer Grundsatzausrichtung und
- autonom durch das Studentenwerk wahrzunehmender operativer Verantwortung.

Die Grundausrichtung muss hinreichend konkret und klar sein, um dem Studentenwerk die gewünschte politische Rückendeckung für seine Arbeit zu geben. Das setzt auch einen gewissen Grad an Konkretion voraus. Denn dass dies auf rein abstrakter bzw. fallbezogener Ebene nicht ausreichend gelingt, hat die Vergangenheit gezeigt. Das Studentenwerksgesetz mit seiner klaren aber auch sehr allgemeinen Bestimmung des Auftrags wurde vom Studentenwerk als nicht ausreichend angesehen. Andererseits darf und soll am Prinzip der dezentralen Wahrnehmung der Verantwortung nicht gerüttelt werden. Vielmehr soll dieses Prinzip weiter gestärkt werden. Eine abschließende Bewertung ist daher zentral von Zielbildung und Operationalisierung abhängig.

## 5. Ergebnisse der Analyse im Überblick

<b>Ergebnisse der Analyse</b>	<b>Kapitel im Bericht</b>
Status Quo-Analyse der staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin	1.2
Status Quo-Analyse der Ziele des Studentenwerks (aus Sicht der Senatsbehörde, des Studentenwerks, der Hochschulen, der Studierenden)	2.2, Anlagen C und D
Entwicklung eines Gesamtsystems der Steuerung des Studentenwerks Berlin	2.1
Entwicklung eines vorläufigen Vorschlags für das Zielcontrolling (inkl. Kriterien für die Eignung von Zielen und Operationalisierungsvorschlägen)	2.2.3-2.2.5, 2.5.2
Orientierungspunkte und Gestaltungsempfehlungen für die weiteren Bausteine des Steuerungsmodells (Referenzrahmen, Rahmenvertrag, Berichtswesen)	2.3-2.5
Vorschläge für Prozessabläufe	3

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>12</b>
<u>1.1 Ausgangssituation; Projektziele und -struktur</u> .....	<u>12</u>
1.1.1 Generelle rechtliche und politische Ausgangssituation .....	12
1.1.2 Spezielle Implikationen für das Studentenwerk.....	13
1.1.3 Projektbeschreibung: Zielsetzung und Aufgaben .....	13
<u>1.2 Darstellung und Bewertung der bisherigen Steuerung</u> .....	<u>14</u>
1.2.1 Überblick.....	14
1.2.2 Bisherige Steuerungskanäle: Bestandsaufnahme und Bewertung .....	14
1.2.3 Die Rolle weiterer Akteure neben Staat und Studentenwerk .....	18
1.2.4 Einige Ergebnisse und Anforderungen an ein Gesamtmodell.....	19
<b>2 Vorschlag für einen neuen Steuerungsansatz</b> .....	<b>21</b>
<u>2.1 Grundzüge einer neuen Gesamtsteuerungsarchitektur</u> .....	<u>21</u>
2.1.1 Prämissen.....	21
2.1.2 Grundlogik eines neuen Steuerungsmodells.....	22
<u>2.2 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Zielcontrolling“</u> .....	<u>25</u>
2.2.1. Ausgangspunkt.....	25
2.2.2. Formale Bewertung der bisherigen Zielformulierungen.....	27
2.2.3 Inhaltliche Bewertung der bisherigen Zielformulierungen: Abgleich mit den Zielen des Studentenwerks .....	33
2.2.4 Ergänzende Hinweise u.a. aus den Workshops; aktueller Zwischenstand .....	37
2.2.5 Empfehlungen für das weitere Vorgehen .....	39
<u>2.3 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Referenzrahmen“</u> .....	<u>40</u>
<u>2.4 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Rahmenvertrag“</u> .....	<u>44</u>
<u>2.5 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Externes Berichtswesen“</u> .....	<u>46</u>
2.5.1 Veränderte Notwendigkeiten bei den Berichtspflichten .....	46
2.5.2 Berichte zum Zielcontrolling .....	48
2.5.3 Berichte zur Umsetzung des Rahmenvertrages.....	53
<b>3. Zielfindungs- und Vereinbarungsprozess</b> .....	<b>55</b>
<u>3.1 Rückblickende Projektbeschreibung</u> .....	<u>55</u>
<u>3.2 Vorschläge zum weiteren Prozess</u> .....	<u>58</u>
<b>Anlagen</b> .....	<b>61</b>
<u>Anlage A: Leitfaden zur Bestandsaufnahme der bisherigen staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin (Leitfragen für Experten-Interviews)</u> .....	<u>62</u>
<u>Anlage B: Notwendige Grundentscheidungen der SenWFK zum „Referenzrahmen“ („Checkliste“)</u> .....	<u>63</u>
<u>Anlage C: Zusammenfassung der Ergebnisse der Workshops</u> .....	<u>65</u>
C.1 Einleitung .....	65
C.2: Darstellung der Workshopergebnisse .....	65
C.3: Analyse und genereller Abgleich der identifizierten Zielvorstellungen.....	70
C.4: Schlussfolgerungen für das Zielcontrolling .....	74
<u>Anlage D: Protokolle der Workshops mit den Anspruchsgruppen</u> .....	<u>80</u>
D.1: Protokoll des Studentenwerks-Workshops .....	80
D.2: Protokoll des Hochschul-Workshops .....	87
D.3: Protokoll des Studierendenworkshops.....	92
<u>Anlage E: Orientierungspunkte zur Entwicklung eines optimistischen Szenarios „Studentenwerk Berlin 2015“ in den Workshops</u> .....	<u>98</u>
<u>Anlage F: Überarbeitungsvorschlag des CHE zum Entwurf des Rahmenvertrags</u> .....	<u>100</u>
II. Leistungen der SenWFK .....	102
<u>Anlage G: Protokoll des Abschlussworkshops</u> .....	<u>108</u>
<u>Anlage H: Berücksichtigte Quellen</u> .....	<u>111</u>

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Ausgangssituation; Projektziele und -struktur

### 1.1.1 Generelle rechtliche und politische Ausgangssituation

Mit dem am 18. Dezember 2004 vom Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedeten Gesetz über das Studentenwerk Berlin (StudWG) wurde in Berlin die Finanzierung des Studentenwerks umgestellt von der Zuwendungsfinanzierung zur Leistungsfinanzierung. Unter § 6 Abs. 3 und 4 wird festgehalten:

„(3) Das Land Berlin gewährt dem Studentenwerk zur Erfüllung seiner Aufgaben einen Zuschuss, dessen Höhe im Haushaltsplan des Landes Berlin festgesetzt wird. Das Abgeordnetenhaus kann Auflagen beschließen.

(4) Das für Hochschulen zuständige Mitglied des Senats wird ermächtigt, mit dem Studentenwerk einen Rahmenvertrag über die für die Erfüllung seiner Aufgaben zu gewährenden Zuschüsse des Landes für konsumtive Zwecke zu schließen. Der Rahmenvertrag soll dem Studentenwerk Planungssicherheit für mehrere Jahre geben; er ist rechtzeitig fortzuschreiben. Der Rahmenvertrag und seine Verlängerung bedürfen der Zustimmung des Senats und des Abgeordnetenhauses von Berlin. In dem Rahmenvertrag sind auch Ziele und Maßnahmen zu vereinbaren, die der Effizienzsteigerung und der Qualitätssicherung der Aufgabenerfüllung des Studentenwerks dienen.“

Damit ergibt sich eine neue Konstellation:

„Während derzeit das Studentenwerk im Rahmen der Berliner Haushaltsplanung seine Teilpläne und damit seinen Zuschussbedarf einbringt, wird es in Zukunft mehrjährige Leistungsverträge zwischen Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur und dem Studentenwerk geben, in denen vom Studentenwerk zu erbringende Leistungen und die dazu notwendigen vom Land bereit zu stellenden Finanzierungsmittel festgelegt werden.“<sup>6</sup>

Auf diese Weise wird für den staatlichen Zuschuss eine mehrjährige Planungssicherheit geschaffen, die strategisches, zielbezogenes Handeln des Studentenwerks befördert und bessere Grundlagen für Planungs- und Investitionsentscheidungen schafft.

Eingebettet ist diese veränderte Steuerung in eine übergreifende Umgestaltung staatlicher Steuerungssystematik („Neuordnungsagenda“): Grundlage dafür ist ein Senatsbeschluss vom 17.12.2002, in dem festgelegt wurde, in geeigneten Handlungsfeldern der Berliner Verwaltung ein finanz- und fachpolitisches Controlling nach den Grundsätzen einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung aufzubauen. Benötigt wird dafür eine standardisierte und gleichzeitig organisationsspezifische Einführungsstrategie für die Erarbeitung bzw. Überprüfung der Zielsysteme, der Entwicklung von Kennzahlen bzw. Indikatoren sowie für die Form der Erhebungen. Beispielhaft für andere Zuwendungsempfänger soll das Studentenwerk Berlin als Pilot in die Betrachtung mit einbezogen werden.

<sup>6</sup> *werkbblatt*, Monatszeitschrift des Studentenwerks Berlin, Ausgabe Februar/März 2005, S. 5

### 1.1.2 Spezielle Implikationen für das Studentenwerk

Der Ansatz des „*New Public Management*“ (NPM; auch: „Neues Steuerungsmodell“) setzt sich seit einigen Jahren im öffentlichen Sektor und auch im Hochschulraum durch. NPM setzt zunächst auf die Autonomie dezentraler Entscheidungsträger, denn „vor Ort“ kennt man die Bedürfnisse der Nachfrager und die Probleme am besten und kann flexibel handeln. Der Staat setzt in Form von Spielregeln und Anreizsystemen einen Rahmen, in dem die dezentrale Ebene frei agieren kann. Für das Berliner Studentenwerk ist in diesem Sinne bereits eine weit reichende Autonomie gegeben.

Trotz dieser großen Autonomie gibt es für das Berliner Studentenwerk zwei grundsätzliche Probleme: Erstens reduziert die staatliche Seite die Zuschüsse, es gibt aber keine klare Ansage, welche Leistungen dafür erwartet (oder auch nicht mehr in gleichem Umfang erwartet) werden. Zweitens birgt der geringe Grad an formaler Steuerung die Gefahr von ad-hoc-Interventionen – sei es von staatlicher Seite oder im Rahmen der bestehenden Selbstverwaltung –, ohne dass diese sich auf dauerhaft vereinbarte Ziele beziehen müssten.

In dieser Situation bietet es sich an, eine staatliche Rahmensetzung für das Studentenwerk dadurch zu realisieren, dass ein Konsens über ein **längerfristiges Zielsystem** gesucht wird. Dabei ist es ein glücklicher Umstand, dass genau solche Zielsysteme im Rahmen des o.g. „Integrierten Fach- und Finanzcontrollings“ in der Berliner Landesverwaltung auf der Agenda stehen. Das Studentenwerk eignet sich daher als Pilotenrichtung für das Controlling-Projekt.

### 1.1.3 Projektbeschreibung: Zielsetzung und Aufgaben

Aus der beschriebenen Ausgangslage ergaben sich für das im vorliegenden Abschlussbericht beschriebene Projekt „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“ folgende Zielbereiche und Handlungsstränge, die in den folgenden Kapiteln eingehender dargestellt werden:

- Zunächst wurde eine **Bestandsaufnahme** der gegenwärtigen staatlichen Steuerung des Studentenwerks vorgenommen (Darstellung und Bewertung). Darauf aufbauend konnten bereits erste Ergebnisse und Anforderungen an ein Gesamtmodell erarbeitet werden.
- In einem zweiten Schritt galt es, Vorschläge für eine **Gesamtsicht der staatlichen Steuerung** zu entwickeln. Es sollte geklärt werden, wie das Zielsystem in Steuerungsinstrumente eingeht, in welchem Verhältnis das Zielsystem zu Berichtsinstrumenten des Studentenwerks und zu den geplanten Verträgen steht. Eckpunkte für die Gesamtarchitektur der Instrumente im Verhältnis Staat – Studentenwerk sollten aufgezeigt und Gestaltungsempfehlungen entwickelt werden. In diesem Zusammenhang schlug das CHE die Einführung eines weiteren Elementes, eines Referenzrahmens, vor.
- Die **Funktionen und Implikationen der einzelnen Steuerungsinstrumente** (Zielcontrolling, Referenzrahmen, Rahmenvertrag und Berichtswesen) und das Zusammenspiel der verschiedenen Elemente mussten definiert werden.
  - Insbesondere ging es dabei um die Entwicklung eines noch endgültig zu vereinbarenden Zielsystems. Zwischen den relevanten Akteuren (SenWFK, Studentenwerk, Studierende, Hochschulen) muss noch

- Die Entwicklung von Kriterien zur Erfolgsüberprüfung in Bezug auf die Ziele musste vorbereitet werden. Ziel ist die Entwicklung eines operationalen Messsystems, mit dem das Studentenwerk über die Verfolgung und Erreichung der Ziele Rechenschaft ablegt.
- Das CHE erarbeitete darüber hinaus Vorschläge zur Gestaltung der relevanten **Zielfindungs- und Vereinbarungsprozesse**.

## **1.2 Darstellung und Bewertung der bisherigen Steuerung**

### **1.2.1 Überblick**

Die staatliche Steuerung des Studentenwerks Berlin befindet sich derzeit im Umbruch: Während die Einführung eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings noch vorbereitet wird und der Abschluss eines Rahmenvertrages vor dem Abschluss steht, ist die Novelle des Studentenwerksgesetzes bereits abgeschlossen und verabschiedet. Zur Verdeutlichung werden im Folgenden – soweit relevant – die aktuelle Rechtslage sowie der vorherige Stand berücksichtigt.

Zur Analyse der bisherigen Steuerung werden die wichtigsten Interaktionskanäle der staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin aufgegriffen. Durch Dokumentenanalyse und zwei Expertengespräche (mit der Geschäftsführerin des Studentenwerks und mit dem zuständigen Referatsleiter der SenWFK) wurden die folgenden traditionellen Kanäle staatlicher Steuerung identifiziert:

- Die staatliche Einflussnahme ist durch die Mitgliedschaft staatlicher Akteure in den Gremien des Studentenwerks verankert.
- Staatlicher Einfluss resultiert aus der Finanzierung über staatliche Zuschüsse und manifestiert sich in den Budgetverhandlungen und der Möglichkeit, den Zuschuss mit Auflagen zu verbinden.
- Von staatlicher Seite werden Ziele und Aufgaben des Studentenwerks definiert.
- Die staatliche Seite ist Adressat des externen Berichtswesens des Studentenwerks.
- Die SenWFK tritt auf das Studentenwerk zu, wenn es um akute Problembewältigung geht.

Die folgenden Ausführungen orientieren sich an diesen Kanälen des Zusammenwirkens zwischen Staat und Studentenwerk.

### **1.2.2 Bisherige Steuerungskanäle: Bestandsaufnahme und Bewertung**

#### **Teilaspekt 1: Die Verankerung staatlicher Einflussnahme durch die Mitgliedschaft staatlicher Akteure in den Gremien des Studentenwerks**

##### ***Bestandsaufnahme:***

Bis zum In-Kraft-Treten des neuen Studentenwerksgesetzes war der Staat durch Vertreter mehrerer Senatsverwaltungen im Verwaltungsrat präsent. Laut Gesetz

sollte unter ihnen das Ressort Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie das Ressort Soziales zwingend vertreten sein. Fünf Mitglieder des Verwaltungsrats wurden durch die Senatsverwaltung bestellt. Das für Hochschulen zuständige Mitglied der Senatsverwaltung führte den Vorsitz. Neben den gesetzlich genannten Ressorts war die staatliche Seite faktisch auch durch die Senatsverwaltungen für Bildung, Jugend und Sport sowie die Senatsverwaltung für Finanzen vertreten. Da die staatlichen Vertreter „mit einer Stimme“ sprechen mussten, fanden bei Bedarf im Vorfeld Abstimmungen statt, v.a. zwischen der Haushaltsabteilung der SenWFK und der SenF. Im Vorstand war die staatliche Seite nicht vertreten.

Seit der Gesetzesnovelle ist der Staat im Verwaltungsrat des Studentenwerks (der Vorstand wurde abgeschafft) nur über die SenWFK vertreten, deren Vertreter auch Vorsitzender desselben ist. Daneben stehen den sieben Vertreterinnen und Vertretern der Studierenden drei Vertreter der Hochschulleitungen, zwei Externe sowie eine Vertreterin/ein Vertreter der Beschäftigten gegenüber. Die Konstitution des neuen Gremiums wurde Ende 2005 vollzogen. Mitsprache bei der Berufung von Verwaltungsratsmitgliedern hat der Staat nur noch in Bezug auf die zwei Externen, die allerdings von der Geschäftsführung vorgeschlagen werden.

### **Bewertung:**

Die alte Gremienstruktur beinhaltete einen Grad an staatlicher Mitwirkung an der Tätigkeit des Studentenwerkes, der in Deutschland eher ungewöhnlich ist. Gängig ist das Modell, auch in Bezug auf die Gremienmitgliedschaften, das Studentenwerk klar in die Verantwortung des Wissenschaftsressorts zu stellen und interministerielle Aushandlungen ggf. vorgelagert zu realisieren. Mit dem neuen Hochschulgesetz wird dieser Schritt vollzogen; er ist folgendermaßen zu bewerten:

- Die Reduzierung der Gremienmitglieder aus den Senatsverwaltungen führt nicht unbedingt zu drastischer Ausweitung der Autonomie des Studentenwerks. Der Grund liegt darin, dass die staatlichen Einflussmöglichkeiten über den Verwaltungsrat auch zuvor faktisch nicht exzessiv wahrgenommen worden waren. Laut Aussage des Studentenwerks ist man mit „gut begründeten Vorschlägen im Verwaltungsrat immer durchgekommen“; es gab keine Tendenz, in den Gremien Politik abseits von den Zielen des Studentenwerks zu betreiben.
- Der Vorteil der Neuregelung dürfte daher eher in zwei anderen Bereichen liegen: (1) Es gibt für das Studentenwerk einen klaren Ansprechpartner auf staatlicher Seite. (2) Die neue Struktur des Verwaltungsrats stärkt die „stakeholder“ des Studentenwerks (Hochschulen und Studierende), zwingt also zu einer stärkeren Abstimmung mit den Leistungsempfängern.
- In den anderen Bundesländern ist es unüblich, dass am staatlichen Vorsitz im Verwaltungsrat festgehalten wird. Die in Berlin realisierte Variante hat beispielsweise in Bezug auf den Rahmenvertrag einen Konstruktionsfehler: Der Verwaltungsrat beschließt den Rahmenvertrag, der Vorsitzende des Verwaltungsrats (aus der SenWFK stammend) stimmt darüber mit ab und gibt in Pattsituationen den Ausschlag. Gleichzeitig handelt dieselbe Person als Mitarbeiter der SenWFK den Rahmenvertrag für die staatliche Seite aus. Es zeigt sich, dass die Kombination von neuen und alten Steuerungsansätzen im Zusammenwirken zu inkonsistenter Steuerung führt.

## **Teilaspekt 2: Staatliche Steuerung in Bezug auf Finanzierungsfragen**

### ***Bestandsaufnahme:***

Staatlicher Einfluss resultiert aus der Finanzierung über staatliche Zuschüsse und manifestiert sich in den Budgetverhandlungen und der Möglichkeit, den Zuschuss mit Auflagen zu verbinden sowie die Studierendenbeiträge festzulegen. Im alten Verfahren lief die Verhandlung des Finanzausschusses bedarfsorientiert über die Verhandlung des vom Studentenwerk vorgelegten Wirtschaftsplanes. Zwar hatte das Abgeordnetenhaus grundsätzlich das Recht, Auflagen im Zusammenhang mit dem Zuschuss zu beschließen, hat dies aber nicht zur zielorientierten Steuerung genutzt. Die Verhandlung über den Wirtschaftsplan wurde in der Vergangenheit jeweils durch eine enge Abstimmung der Haushaltsabteilung der SenWFK und der damaligen Geschäftsführung des StW vorbereitet. Der Zuschuss entspricht weitgehend einem Globalhaushalt mit flexibler Verwendungsmöglichkeit (z.B. wurde auf Basis der Flexibilität in der Vergangenheit ein Mehrbedarf an BAföG-Personal aus dem konsumtiven Zuschuss finanziert).

Daneben gab es Einzelfallaushandlungen finanzieller Zuweisungen, insbesondere bei den Investitionszuschüssen und bei der Übernahme weiterer Aufgabenbereiche (z.B. Betreuung behinderter Studierender „aus einer Hand“; s.u.).

Der Zuschuss soll in Zukunft nicht mehr jährlich, sondern in mehrjährigem Abstand verhandelt und per Rahmenvertrag mit mehrjähriger Planungssicherheit festgeschrieben werden. In Zukunft wird auch weiterhin bei der Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch das Studentenwerk über die Finanzierung weiterer Verhandlungsbedarf bestehen. Eine entsprechende Aufgabenübertragung kann im Benehmen mit den betroffenen Hochschulen und nach Anhörung des Studentenwerks per Gesetz oder Rechtsverordnung erfolgen. Der „Ersatz des notwendigen Aufwands“ ist zu regeln (§ 2 (3)).

Daneben hat der Staat im alten wie im neuen Gesetz die Möglichkeit, die Höhe des studentischen Solidarbeitrages festzusetzen. Diese Kompetenz lag beim für das Studentenwerk zuständige Senatsmitglied, das nach Anhörung des Vorstandes eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen konnte (altes StW-Gesetz § 10 (2)). Das neue StW-Gesetz trifft eine entsprechende Regelung in § 6 (5), anzuhören ist nun aber zuvor der Verwaltungsrat.

### ***Bewertung:***

Die große finanzielle Freiheit ist positiv zu werten. Der Umstieg auf mehrjährige Finanzierung und die Verknüpfung mit im Rahmenvertrag festgelegten Zielen stellen komplementäre Entwicklungen zu einem Globalhaushalt dar und sind ebenfalls richtige Schritte. Problematisch erscheint die Festlegung der Studierendenbeiträge per Rechtsverordnung: Damit wird ein wesentlicher Baustein des eigenverantwortlichen Wirtschaftens dem Einflussbereich des Studentenwerks entzogen. Studierendenbeiträge haben natürlich eine politische Dimension, die vielleicht noch einen Zustimmungsvorbehalt der SenWFK begründen könnten. Die Gestaltung der Einnahmenpolitik sollte aber mit allen Elementen eigener Einnahmen im Studentenwerk gestaltet und beschlossen werden.

### **Teilaspekt 3: Definition der Ziele und Aufgaben des Studentenwerks durch den Staat**

#### ***Bestandsaufnahme:***

Das Studentenwerk konnte bis zum jetzigen Zeitpunkt weitgehend autonom handeln, solange es sich an den gesetzlichen Rahmen hielt. Die SenWFK nahm (abseits der Gremienmitgliedschaft) nicht in strukturierter Weise inhaltlichen Einfluss. Besondere Ziele tauchten teilweise ad hoc auf der politischen Agenda auf, beispielsweise gab es zeitweise gesteigertes politisches Interesse am Wohnungswesen. Es gibt aber keinen klaren, vom Staat explizit formulierten und längerfristig gültigen Zielkatalog.

Die Geschäftsführung des Studentenwerks bemängelt in diesem Zusammenhang die bislang mangelnde Klarheit seitens der Senatsverwaltung. Insbesondere bei sinkenden staatlichen Zuschüssen ist aus ihrer Perspektive die politische Verantwortung für die strategische Ausrichtung (Grundsatzentscheidungen) deutlicher durch die Senatsverwaltung zu übernehmen, ohne dass sich diese auf operativer Ebene in die Aufgabenerfüllung einmischen sollte. Das sich etablierende ziel- und wirkungsorientierte Controlling wird dazu als ein geeignetes Instrument betrachtet.

Hinzu kommt, dass die SenWFK neue Aufgaben an das Studentenwerk herangetragen (und auch mit Zusatzmitteln finanziert) hat. Dies erfolgt i.d.R. im Verhandlungswege; es wird aber in diesen Verhandlungen deutlich, dass das Studentenwerk faktisch kaum die Wahl hat, eine ihm angetragene Aufgabe abzulehnen. In der jüngeren Vergangenheit galt dies für die Übernahme der Gesamt-Betreuung behinderter Studierender; bis dahin wurde diese Integrationshilfe teilweise auch durch die Bezirks- und Sozialämter wahrgenommen.

#### ***Bewertung:***

An die Stelle der für das Studentenwerk unkalkulierbaren ad hoc-Intervention sollte die Festlegung einer Zielbasis für das Handeln des Studentenwerks treten, die stabile Rahmenbedingungen schafft. Der Zielkatalog sollte für beide Seiten bindend sein, dauerhaft gemessen und in einem regelmäßigen Prozess ggf. weiterentwickelt werden.

### **Teilaspekt 4: Umgang mit akuter Problembewältigung**

#### ***Bestandsaufnahme:***

Staatliche Stellen traten in der Vergangenheit v.a. bei aktuell zu lösenden Problemen in Interaktion mit der Geschäftsführung des Studentenwerks. Als sich beispielsweise das Problem abzeichnete, dass für eine große Zahl ausländischer Programmstudierender das Wohnungsangebot zu gering war, trat die SenWFK auf das Studentenwerk zu mit dem Anliegen, ein Angebot kurzfristig mietbarer Flächen für Erasmus/Socrates-Programmstudenten zu schaffen. Die Insolvenz der studentischen Arbeitsvermittlung TUSMA führte zur Überlegung, dass das Studentenwerk an dieser Stelle Teilaufgaben übernehmen sollte. D.h. es zeigt sich erneut der ad-hoc-Charakter der staatlichen Intervention, der längerfristige Planung im Studentenwerk erschwert. Hinzu kommt, dass bei diesen Einzelfallaushandlungen

die finanziellen und sonstigen Rahmenbedingungen für die neue Aufgabe zumeist erst sehr spät transparent und teilweise auch staatlich diktiert werden.

***Bewertung:***

Ad hoc-Diskussionen aktueller Probleme sind unvermeidbar. Der beschriebene Konkurs der Arbeitsvermittlung kann nicht vorab geplant werden und es erscheint sinnvoll, die Folgen in Abstimmung mit dem Studentenwerk als kompetentem Anbieter ähnlicher Leistungen abzufangen. Das Problem liegt vielmehr darin, dass die ad-hoc-Aushandlung ein prägendes Element der Interaktion Staat-Studentenwerk ist und nicht in einen strukturierten Prozess der Zielbestimmung eingebunden ist. Dadurch dominieren Einzellösungen anstelle eines konsistenten Gesamtkonzepts in Bezug auf die Aufgabenübernahme des Studentenwerks.

Ein weiteres Problem wird am Beispiel der Programmstudierenden deutlich: In den bisherigen Strukturen gab es offenbar keine Mechanismen, dies direkt zwischen Studentenwerk und Hochschulen zu klären. Im Sinne einer Servicebeziehung müsste es direkte Interaktionskanäle zwischen Studentenwerk und Hochschulen geben, die partiell staatliche Intervention ersetzen können. Durch die neue Gremienstruktur wird dies erleichtert, sie reicht alleine aber noch nicht aus, um Aushandlungsprozesse mit den Hochschulen deutlich zu befördern.

**Teilaspekt 5: Die staatliche Seite als Adressat des externen Berichtswesens des Studentenwerks**

***Bestandsaufnahme:***

Das externe Berichtswesen des Studentenwerks wurde bisher über den Jahresabschluss und den Geschäftsbericht erledigt.

***Bewertung:***

Ein „schlankes“ und aussagefähiges Berichtswesen ist zu begrüßen. Veränderte Ansprüche an das Berichtswesen können aus den neu geschaffenen Instrumenten resultieren, z.B. erfordert ein Vertrag Berichte über die Vertragsumsetzung.

**1.2.3 Die Rolle weiterer Akteure neben Staat und Studentenwerk**

Die Steuerungsfragen wurden bisher auf die Beziehung zwischen Studentenwerk und Staat – und dabei konkret auf die SenWFK – fokussiert. Betrachtet man weitere Facetten der Außenbeziehungen des Studentenwerks, so ergibt sich folgendes Bild:

- Bislang haben sich die Hochschulen wenig für das Studentenwerk interessiert. Man ist zufrieden damit, dass jemand die sozialen Leistungen rund um das Studium anbietet und möchte sich angesichts anderer „Baustellen“ möglichst wenig selbst darum kümmern. Bis vor kurzem fanden nicht einmal regelmäßige Gespräche zwischen Studentenwerk und Hochschulleitungen statt; der Wechsel in der Geschäftsführung des Studentenwerks hat aber offenbar eine Intensivierung des Dialogs bewirkt.

- Öffentlich artikulierte Interessen der Politik spielten in der Vergangenheit keine bedeutende Rolle (Ausnahme: Zusammenführung der Verantwortung für behinderte Studierende auch auf Wunsch der Politik). Selten mussten kleine Anfragen behandelt werden.
- Die Öffentlichkeit äußerte in der Vergangenheit ebenfalls kaum spezifische Anforderungen an das Studentenwerk. Aus Sicht der SenWFK lag dies auch an der bis vor kurzem mangelnden Außenpräsenz des Studentenwerks (lange Zeit war das StW z.B. nicht im Internet vertreten). Eine Ausnahme stellt vielleicht auch hier die Zusammenführung der Verantwortung für behinderte Studierende dar, die auch in der breiten Öffentlichkeit auf Resonanz stieß.
- Der Rechnungshof von Berlin hat in den vergangenen Jahren zu mehreren Aspekten (z.B. 2003 zu den Vergaberichtlinien für das Wohnungsangebot) Stellung bezogen und konkrete Empfehlungen ausgesprochen. Diese inhaltlichen Empfehlungen sind aus Sicht des Studentenwerks teilweise deutlich konkreter als bisherige Ansagen von Seiten der SenWFK.

Dieser kurze Überblick zeigt, dass aus dem weiteren Umfeld keine wesentlichen Impulse für die Arbeit des Studentenwerks resultieren. Dies ist einerseits für das Studentenwerk komfortabel, weil es Handlungsfreiheit belässt. Andererseits fehlen dadurch ein Stück weit Feedbackschleifen zu den verschiedenen Anspruchsgruppen.

#### **1.2.4 Einige Ergebnisse und Anforderungen an ein Gesamtmodell**

Aus der Ist-Analyse resultieren folgende vorläufigen Ergebnisse, die in den folgenden Kapiteln eingehender behandelt werden:

- Mit der Gesetzesnovelle, dem Rahmenvertrag und den Überlegungen zu einem ziel- und wirkungsorientierten Controlling wird die Rolle des Staates in Anlehnung an das neue Steuerungsmodell neu geordnet.
- An einigen Stellen hätte die Gesetzesnovelle noch mutiger alte Steuerungsmechanismen abschneiden und dadurch eine noch bessere Begründung für neue Steuerung liefern können (Vorsitz im Verwaltungsrat, Entscheidung über Studierendenbeiträge). Dies sollte für die Zukunft nicht aus den Augen verloren werden.
- Das neue Steuerungsmodell sollte v.a. mit einem Übergang von ad hoc-Steuerung zu geregelten, formalisierten Verfahren und klareren Rahmenbedingungen, v.a. durch Klärung von Zielprioritäten, verbunden werden. Darin steckt ein wichtiger Mehrwert für das Studentenwerk. Ad-hoc-Aushandlungen sind in einem gewissen Maß unvermeidbar, sollten aber nicht zum Regelinstrument gemacht werden.
- Eine wichtige Basis für diese geregelten Verfahren liegt in einem stabilen, transparenten Zielsystem des Studentenwerks.
- Der Mehrwert steckt nicht in einem Zuwachs an Autonomie des Studentenwerks. Vielmehr beinhalten Instrumente wie Verträge auch die Gefahr geringerer Autonomie, daher ist bei ihrer Ausgestaltung darauf zu achten, dass sie sich nicht in Richtung Detailregulierung bewegen.

- Es fehlen noch Mechanismen zur direkteren Aushandlung der Aufgabenübernahme des Studentenwerks mit den „stakeholdern“, v.a. in Interaktion mit den Hochschulen.
- Die Gesetzesnovelle räumt dem Staat weiter die Möglichkeit ein, Aufgaben an das Studentenwerk zu übertragen. Verbindliche Instrumente, über die das Studentenwerk die Rahmenbedingungen für die Übernahme der Aufgaben beeinflussen kann, sind noch nicht beschrieben.
- Die staatliche Steuerung sollte den Charakter einer konsistenten „Gesamtarchitektur“ haben; beispielsweise ändern Instrumente wie Verträge die Anforderungen an das externe Berichtswesen. Die Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten sind zu beachten.
- Das Zielsystem des Studentenwerks sollte auf einer integrierten Sicht aufbauen, die Gesamtziele der staatlichen Seite definiert und verzahnt. So können verschiedene Ziele und die Rolle verschiedener Akteure in Einklang gebracht werden (z.B. Beitrag von Hochschulen und Studentenwerk zur Verringerung der Abbrecherquote und der Studiendauer).

Die Ergebnisse dienen gleichzeitig als Anforderungskatalog für das im Folgenden entwickelte Steuerungsmodell:

- Zielorientierung der Steuerung,
- Einbettung der Zielorientierung in eine Gesamtsicht staatlicher Ziele,
- Wahrung der Autonomie des Studentenwerks durch Vermeidung von Detailsteuerung,
- Schaffung stabiler Rahmenbedingungen und formalisierter, regelmäßiger Verfahren der Steuerung,
- Minimierung von ad hoc-Interventionen,
- Abgestimmte Gestaltung der Einzelinstrumente unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen,
- Klare Rollenzuweisungen für die einzelnen Instrumente,
- Stärkung der direkten Interaktion mit den „stakeholdern“.

An diesen Anforderungen sind die unterschiedlichen Akteure verschieden stark interessiert:

- Das Studentenwerk möchte v.a. stabile Rahmenbedingungen, klare politische Ansagen über Prioritäten und regelmäßige Verfahren sowie die Wahrung der Autonomie.
- Die SenWFK ist an der Zielorientierung und der damit verbundenen Pilotenrolle im Controllingprojekt sowie an der Stärkung der Beziehungen zwischen Hochschulen und Studentenwerk interessiert, da sie – v.a. in Form des Rahmenvertrages – Elemente des Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Studentenwerk implementieren möchte.

## 2 Vorschlag für einen neuen Steuerungsansatz

### 2.1 Grundzüge einer neuen Gesamtsteuerungsarchitektur

#### 2.1.1 Prämissen

Die Konzeption eines Gesamtmodells muss von mehreren Prämissen ausgehen:

- (1) Die aus der Ist-Analyse abgeleiteten Anforderungen werden an das Modell angelegt.
- (2) In der aktuellen Berliner Situation sind wesentliche Instrumente, die im Rahmen eines Steuerungsmodells einzusetzen sind, bereits definiert:
  - Die Novelle des Studentenwerkesgesetzes ist erfolgt.
  - Das Projekt zum *ziel- und wirkungsorientierten Controlling* sieht die Schaffung und Einführung eines Zielsystems für das Studentenwerk vor.
  - Die SenWFK beabsichtigt, nach § 6 Abs. 4 des neuen StudWG einen *Rahmenvertrag* mit dem Studentenwerk zu schließen. Er soll über eine Zeitdauer von 3 Jahren, also von 2006-2008,<sup>7</sup> den jährlichen Zuschuss von dann 11,5 Mio. € (zuletzt 12 Mio. €) festschreiben.
  - In Bezug auf die Betreuung Behinderter ist in den Berliner Hochschulverträgen eine direkte Verhandlungs- und Vereinbarungsbeziehung zwischen Hochschulen und Studentenwerk angelegt.
- (3) Diese bereits vorgegebenen Instrumente werden im Folgenden nicht in Frage gestellt, sondern als gesetzte Grundlage genommen. Die Ausführungen beziehen sich damit auf die Ausgestaltung und Abstimmung der Instrumentarien, nicht auf den Vorschlag alternativer Instrumente.
- (4) Dass der Übergang zum neuen Steuerungsansatz gelingt, ist mit dem Einsatz von Zielsystemen bzw. Zielvereinbarungen (Verträgen) nicht per se garantiert. Vielmehr zeigt sich gerade im Hochschulkontext an vielen Stellen die Gefahr, dass Zielvereinbarungen den Ansprüchen nicht gerecht werden und beispielsweise reinen staatlichen Zielvorgaben entsprechen (bzw. viel zu detailliert in die inneren Angelegenheiten der Hochschulen eingreifen) oder so vage formuliert sind, dass die Zielverfolgung und -erreichung nicht überprüfbar ist. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe, die Gestaltung dieser Verfahrensweisen sehr sorgfältig zu entwickeln und beispielsweise vor Einsatz der Instrumente den intendierten Detaillierungsgrad vereinbarter Ziele festzulegen bzw. den Gegenstromprozess der Zielbildung und die Verfahrensweisen zur Fortschreibung von Zielen zu definieren.

---

<sup>7</sup> Die Geschäftsführung des StW präferiert eine Laufzeit analog zu den Hochschulverträgen. Diese haben eine Laufzeit von 4 Jahren (bis 2009); der Doppelhaushalt des Senats gilt dagegen nur von 2006-2007.

## 2.1.2 Grundlogik eines neuen Steuerungsmodells

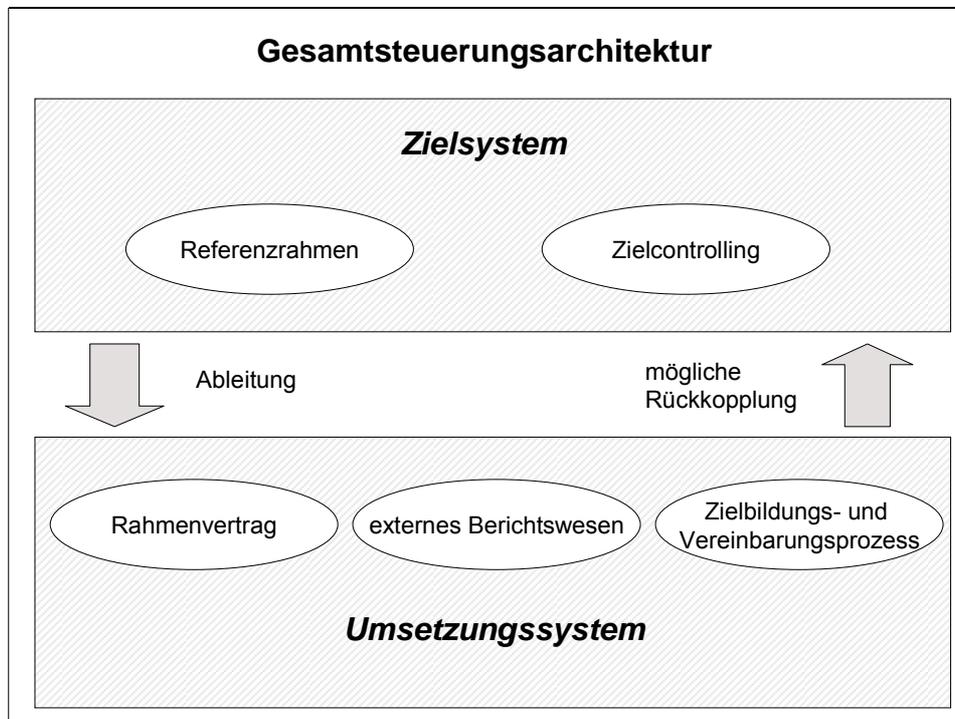
Die Grundlogik einer auf den genannten Prämissen entwickelten neuen Steuerung des Studentenwerks lässt sich folgendermaßen erläutern:

- (1) Die Basis der gesamten Steuerung ist ein *längerfristiges Zielsystem*. Dieses besteht aus zwei Teilen: Einerseits dem *Zielcontrolling* („*Zielhierarchie*“); dies ist ein System hierarchisch gegliederter Ziele und Teilziele, die eine Operationalisierung und Messung erfahren und die geeignet sind, den Erfolg des Studentenwerks bei der Erfüllung von Aufgaben und Erbringung von Leistungen aus staatlicher Perspektive abzubilden (dabei geht es weniger um ein Kosten-, als um ein Leistungscontrolling). Andererseits der *Referenzrahmen*; dieser soll eine verbale Begründung und Priorisierung der gemessenen Ziele, d.h. eine Art grundlegendes Strategiepapier sein. Zielsystem ist also ein Überbegriff für diese Teile.
- (2) Indem der gesamte Steuerungsansatz auf den Zielen aufgebaut wird, erfüllt er die Grundidee des New Public Managements, öffentliche Einrichtungen ziel- und ergebnisbezogen zu steuern.
- (3) Ein Referenzrahmen ist ergänzend zum Zielcontrolling nötig, da das Studentenwerk klare Ansagen braucht, welche Prioritäten im Zweifelsfall bei verschiedenen Aufgabenbereichen zu setzen sind. Die im Controlling enthaltenen Ziele benötigen einen normativen Unterbau, der ihre Begründung und Zusammenhänge deutlich macht. Dieser Unterbau soll im Referenzrahmen erläutert werden; dadurch werden die Elemente des Zielcontrollings plausibel und erwecken nicht den Anschein, zufällig zusammengestellt zu sein. Die Klärung des Referenzrahmens erfordert politische Entscheidungen. Damit kommt dem Referenzrahmen für die allgemeine Diskussion und Weiterentwicklung des Verhältnisses Staat, Hochschulen, Studierende, Studentenwerk eine besondere Bedeutung zu. Da sich Zielcontrolling, Rahmenverträge und Berichtswesen aus diesem Element ableiten müssen, stellt der Referenzrahmen den Startpunkt für die vorgeschlagene neue Steuerungsarchitektur dar (ohne gültigen Referenzrahmen ist etwa die Entwicklung und Vereinbarung des Zielcontrollings nicht abschließend möglich).
- (4) Zielcontrolling und Referenzrahmen sichern die Autonomie des Studentenwerks im operativen Geschäft: Das Studentenwerk kann innerhalb des Referenzrahmens frei entscheiden, die Entscheidungen sind politisch legitimiert. Das Zielsystem setzt die „Leitplanken“, innerhalb derer das Studentenwerk eigenverantwortlich steuern kann. Dies ist insbesondere aufgrund zunehmender Mittelknappheit relevant. Die Mittelknappheit macht es erforderlich, Prioritäten zu setzen und politisch zu verantworten. Die Instrumente des NPM können dazu beitragen, Ziele gemeinsam nach rationalen Kriterien und mit Rücksicht auf Rahmenbedingungen und Ausgangslagen zu erarbeiten und mit größtmöglicher Akzeptanz zu verfolgen. Staatliche ad hoc-Interventionen können mit Verweis auf die zielbezogene Steuerung zurückgewiesen werden. Die Ergebnisse der Entscheidungen werden ex post über das Controlling gemessen; das Studentenwerk muss sich dafür verantworten.

- (5) Dem Zielsystem nachgelagert ist das Instrument des *Rahmenvertrags*. Der Rahmenvertrag definiert letztlich, wie man in einer bestimmten Zeitperiode in Bezug auf die im Zielsystem enthaltenen, längerfristig gültigen Ziele gemeinsam vorankommen will. Er ist also ein Instrument zur Umsetzung des Zielsystems. Er fixiert Leistungen und Gegenleistungen zwischen Studentenwerk und Staat und legt damit fest, in welcher Weise beide Seiten Beiträge zur Erreichung der Ziele leisten. Der wesentliche Beitrag der staatlichen Seite ist die mehrjährige Finanzierungszusage; hinzu kommen können beispielsweise politische Unterstützungsleistungen. Im Ergebnis soll der Vertrag dazu geeignet sein, die Messgrößen im Zielcontrolling in positiver Weise zu beeinflussen. Es ist daher darauf zu achten, dass der Rahmenvertrag nicht losgelöst vom Zielsystem formuliert wird. Das Zielsystem, nicht der Rahmenvertrag legitimieren an erster Stelle die staatliche Finanzierung (auch wenn nur im Rahmenvertrag eine direkte Verknüpfung mit einer Finanzsumme gegeben ist).
- (6) Das zweite Instrument zur Umsetzung des Zielsystems ist das *externe Berichtswesen* des Studentenwerks. Über die Verfolgung und Erreichung der Ziele muss berichtet werden. Die Berichte zum Zielsystem müssen mit den vorhandenen Berichten abgestimmt und nach Möglichkeit integriert werden. Es sollte vermieden werden, alten und neuen Berichtspflichten unverbunden parallel nachzukommen. Die am Zielsystem orientierten Berichte sollen als ex post-Rechenschaftsinstrument zur Herstellung von Transparenz eine regelmäßige Information in Bezug auf den Stand der Zielerreichung liefern. Dadurch rücken die Ziele bei allen Beteiligten ins Bewusstsein, das System kann motivierend wirken. Wenn das Studentenwerk hohe Leistungsfähigkeit demonstrieren kann, werden dadurch Handeln und Budget legitimiert.
- (7) Schließlich wird zur Umsetzung des Zielsystems ein *Zielbildungs- und Vereinbarungsprozess* benötigt. Es reicht nicht, dass man Ziele auf dem Papier stehen hat; mindestens genauso wichtig ist es, sich in einem regelmäßigen Prozess über die Ziele auszutauschen und Weiterentwicklungen zu reflektieren. Anstelle von ad hoc-Interaktionen treten formalisierte Bahnen zur Findung und Aushandlung von Zielen. Über die Prozesse wird ein Gegenstromverfahren implementiert; dadurch wird geregelt, welche Initiativrechte bei der SenWFK und welche beim Studentenwerk liegen. Dadurch wird die Balance zwischen Steuerung und Autonomie geschaffen. Beispielsweise erschiene es problematisch, wenn der Text der Rahmenvereinbarung vollständig von der SenWFK vorgegeben würde. So sollten konkrete Vorschläge für Detailziele in den Produktbereichen vom Studentenwerk vorgeschlagen werden.
- (8) Für die nicht auszuschließenden ad hoc-Interventionen ist ein geeignetes Verfahren zu etablieren. Wenn möglich, sollten zusätzlich an das Studentenwerk übertragene Aufgaben (nach StudWG § 2 Abs. 3) über den Rahmenvertrag geregelt werden. Wenn dies zeitlich nicht möglich ist, bietet es sich an, ein Verfahren zu etablieren, das nach der gleichen Logik funktioniert. D.h. Aufgabe, Aufgabenerfüllung, Zielerreichung und Finanzierung werden vor der Übernahme der Aufgaben durch das Studentenwerk vertraglich festgehalten. Wichtig ist, dass die Finanzierungszusage aus dem Rahmenvertrag nicht an zusätzliche Aufgaben geknüpft werden kann und dass das Studentenwerk aktiv am Zustandekommen der ergänzenden Vereinbarung beteiligt ist. Sinnvoll ist, dass auch das Studentenwerk das Initiativrecht für entsprechende Regelungen hat.

(9) Die skizzierte Architektur des Steuerungsmodells lässt sich wie folgt graphisch darstellen:

Grafik 1: Vorgeschlagene Gesamtsteuerungsarchitektur



Es wird deutlich, dass die beschriebene Gesamtarchitektur aufgrund der Interdependenzen und komplementären Funktion der Bausteine erst über das Zusammenspiel aller Elemente ein sinnvolles und funktionierendes Gesamtbild ergibt.

Das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente soll an einem konstruierten Beispiel verdeutlicht werden:

- Im Referenzrahmen wird formuliert, dass sich das Studentenwerk zunehmend auch als Dienstleister für die Hochschulen verstehen soll und dass eine koordinierte Bereitstellung akademischer und sozialer Leistungen für den Studienerfolg immer wichtiger wird.
- Dies schlägt sich im Zielcontrolling unter dem Oberziel „Anspruchsgruppen stärken“ und dem Teilziel „Verhältnis Studentenwerk-Hochschulen entwickeln“ nieder. Operationalisieren ließe sich die Zielverfolgung und -erreichung über verschiedene Messgrößen: Zahl der bilateralen Kontraktabschlüsse zwischen Studentenwerk und Hochschule u.a.
- Über diese Messgrößen wird im Rahmen des Geschäftsberichts berichtet.
- Im Rahmenvertrag werden für den zu planenden Zeitraum prioritäre Felder für Vereinbarungen mit Hochschulen festgelegt, z.B. zur Integration behinderter Studierender.
- Im Gegenstromprozess wird der Referenzrahmen von der SenWFK festgelegt, werden die Messgrößen vom Studentenwerk vorgeschlagen und werden im Rahmenvertrag auf Basis eines vom SenWFK erstellten Rasters durch das

Studentenwerk konkrete Umsetzungsbereiche und Prioritäten für die kommenden Jahre vorgeschlagen.

Genauso sind andere konstruierte Beispiele möglich: Das Zielsystem fordert die Erschließung neuer Geschäftsfelder und Zielgruppen, der Referenzrahmen begründet dies v.a. mit Wirtschaftlichkeitsargumenten, gemessen wird der aus neuen Geschäftsfeldern erzielte Deckungsbeitrag und im Vertrag wird vereinbart, den Bereich der Schulverpflegung anzugehen. Der Referenzrahmen verdeutlicht, dass das Engagement des Studentenwerks in der Schulverpflegung (in diesem fiktiven Beispiel) vorrangig als wirtschaftlich interessantes Geschäftsfeld und nicht als evtl. zuschussbedürftige inhaltliche Kernaufgabe gesehen wird. Letztere Sicht hätte auch eine Ausweitung der Arbeit des Studentenwerks auf den Bildungsbereich an sich impliziert.

Die einzelnen Instrumente der neuen Steuerung sollen in den folgenden Abschnitten genauer beschrieben und Gestaltungsvorschläge unterbreitet werden.

## ***2.2 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Zielcontrolling“***

### **2.2.1. Ausgangspunkt**

Der Berliner Senat hat den Aufbau eines integrierten Fach- und Finanzcontrollingverfahrens beschlossen (vgl. das Papier „Konzeptionelle Grundlagen für das integrierte Fach- und Finanzcontrollingverfahren in der Berliner Verwaltung“). Als wesentlicher Schritt wird der Aufbau eines Zielcontrollings angesehen, für das unterschiedliche Zielebenen definiert werden:<sup>8</sup>

- Politikfelder (ressortbezogen),
- strategische Ziele (Kostenträgerbereiche, längerfristige Rahmenvorgaben, richtungsweisend, Erfolgspotenziale),
- operative Ziele (Handlungsebene, Aggregation thematisch zusammenhängender Kostenträger als Kostenträgergruppen),
- Kostenträger, Produkte, Projekte (Grundlage für Zielerreichung durch Maßnahmen).

Die bisherigen Überlegungen zur Umsetzung für das Studentenwerk Berlin ordnen sich in diese allgemeine Grundlogik ein:

Zunächst wurde folgende Zielhierarchie geplant:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Konzeptionelle Grundlagen, S. 19ff.

<sup>9</sup> Datei „Zielsystem W 1104“ vom November 2004; darin gibt es auf der strategischen Ebene noch „Steuerung, Controlling und Qualitätssicherung der Hochschulen“, „Förderung und Vernetzung der Forschung“, „Facility-Planung und Management“, „Gewährleistung von medizinischem Fortschritt und Gesundheit“ sowie „Überregionale, internationale und EU-Angelegenheiten in Wissenschaft und Forschung“.

Tabelle 1: Zielhierarchie „W 1104“

<b>Zielebene</b>	<b>Zielformulierung</b>
Politikfeld	„Hochschul- und Forschungspolitik in Berlin“
Strategisch	„Studienreform und Studierenden-Infrastruktur“
Operativ	„Studentische Angelegenheiten und besondere Fördermaßnahmen“
Kostenträger	„Studentenwerk, studentische Angelegenheiten und Nachwuchsförderung“ und Kostenträger zur Erfassung der BAföG-Zahlungen des Studentenwerks

Eine Arbeitsgruppe „ZwoC Studentenwerk“ schlug im Februar 2005 alternativ vor, strategisch nur noch „Studienreform bzw. Studienerfolg sichern“ als Ziel zu formulieren, auf operativer Ebene im Hochschulbereich „Studienerfolg sichern“ und „Studienerfolg sozial absichern und Studierendeninfrastruktur gewährleisten“ zu differenzieren und das Studentenwerk dabei folgendermaßen einzuordnen:

Tabelle 2: AG „ZwoC Studentenwerk“: Modifizierte Zielhierarchie

<b>Zielebene</b>	<b>Zielformulierung</b>
Politikfeld	„Hochschul- und Forschungspolitik in Berlin“
Strategisch	„Studienreform bzw. Studienerfolg sichern“
Operativ	„Studienerfolg sozial absichern und Studierendeninfrastruktur gewährleisten“
Kostenträger	Hinsichtl. Studentenwerk: „Studienerfolg sozial absichern“, „Interne Steuerung verbessern“ und „Selbstverwaltung stärken“

Die genannte Arbeitsgruppe hat zudem für das Studentenwerk einen Vorschlag für eine Zielhierarchie aus staatlicher Sicht entwickelt:

Tabelle 3: AG „ZwoC Studentenwerk“: Zielhierarchie für das Studentenwerk aus staatlicher Sicht

<b>Studienerfolg sozial absichern</b>	<b>Interne Steuerung verbessern</b>	<b>Selbstverwaltung stärken</b>
soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der Studierenden	unternehmerisches Handeln fördern	stärkere Partizipation der Studierenden
Weiterentw. des Verhältnisses Hochschulen/ Studentenwerk	Optimierung der Wirtschaftlichkeit	stärkere Mitarbeiterorientierung
Internationalisierung stärken	Entwicklung von Qualitätsstandards/ -kontrollen	studentische Arbeit im Studentenwerk ermöglichen
Behindertenintegration fördern	ökologische Orientierung stärken	Ausbildungsplätze bereitstellen
Studienfinanzierung sichern	weitere Einnahmequellen erschließen	Mitarbeiterfort- und -weiterbildung intensivieren

Stärkung der Kundenorientierung	Erschließung weiterer Geschäftsfelder	eigene tarifvertragliche Regelung herbeiführen
student. Jobvermittlung ausbauen	Erschließung von neuen Zielgruppen	
Semesterticket administrieren		

Im Folgenden nimmt das CHE zu diesem Stand der Dinge Stellung und erarbeitet Vorschläge zur Weiterentwicklung.

## 2.2.2. Formale Bewertung der bisherigen Zielformulierungen

### Grundlagen der Bewertung

Das CHE kann natürlich nicht bewerten, ob formulierte Ziele richtig oder falsch, gut oder schlecht sind. Bei der Bewertung geht es zunächst vielmehr um formale Anforderungen: Wird die richtige Zielebene erfasst? Werden Ziele in Hierarchien richtig eingeordnet? Entsprechen die Vorschläge den Kriterien für handhabbare Ziele? Wird ein Vorgehen gewählt, das der Autonomie des Studentenwerks Rechnung trägt?

In einem zweiten Schritt wird eine inhaltliche Bewertung des Zielkatalogs vorgenommen. Dabei wird allerdings nur abgeglichen, ob die formulierten Ziele zu den Zielen passen, die das Studentenwerk für sich formuliert hat. Es wird als eine Anforderung an eine geeignete Zielhierarchie aufgefasst, dass keine Widersprüche zwischen Zielen der Senatsverwaltung und Zielen des Studentenwerks bestehen. Das heißt aber nicht, dass diese vollkommen deckungsgleich sein müssen.

Weitere Anforderungen an die Zielformulierungen ergeben sich durch die Abgrenzung zu anderen Steuerungsinstrumenten. Im Kapitel 2.1 wurde das Zielcontrolling bereits u.a. vom Instrument des „Vertrags“ und von einem als notwendig betrachteten staatlichen „Referenzrahmen“ abgegrenzt. Aus dem beschriebenen Verhältnis ergeben sich weitere Anforderungen an die Gestaltung des Zielcontrollings:

- Das Zielcontrolling muss voll mit dem Referenzrahmen kompatibel sein, da beide Elemente zusammen ein konsistentes Zielsystem bilden. Der Referenzrahmen stellt letztlich eine Begründung der im Zielcontrolling enthaltenen Ziele und damit ihre unentbehrliche Grundlage dar.
- Das Zielcontrolling muss so gestaltet sein, dass es die Vertragsvereinbarungen „auslösen“ kann, ohne bei der Erfüllung des Vertrages obsolet zu werden. In den Verträgen können und sollten dann einerseits der Referenzrahmen und das Zielcontrolling für gültig erklärt werden, andererseits konkrete Projekte/Vorhaben verabredet werden, mit denen in der jeweiligen Zeitspanne am Erreichen der Ziele gearbeitet wird (die konkreten Projekte im Sinne eines adäquaten Gegenstromverfahrens allerdings nur auf Vorschlag des Studentenwerks). Verträge gehen also in die konkrete Umsetzung hinein und können Vorhaben beinhalten, die kurz- bzw. mittelfristig erreicht werden sollen. Das Zielsystem als Ganzes hingegen sollte dauerhaft möglichst stabil bleiben.

### Bewertung der Einordnung des Studentenwerks in die Zielhierarchie

Die von der AG vorgeschlagene Änderung der Struktur auf strategischer und operativer Ebene erscheint sinnvoll, weil den Grundideen der Zielhierarchie besser entsprochen wird. Auf strategischer Ebene soll eine Richtungsweisung erfolgen. Die operative Ebene soll bereits Handlungsorientierung andeuten.

- Die Zielgröße „Studienerfolg“ gibt besser eine Richtung vor als die ursprüngliche Zielgröße „Studienreform“. Die Effizienz im Hochschulsystem ist wesentlich vom Studienerfolg abhängig, da die benötigten Akademikerzahlen mit kürzeren Studiendauern und geringeren Studienabbrüchen effizienter erbracht werden können, ohne Qualität einzubüßen. Die ursprüngliche Formulierung „Studienreform“ gibt nicht in gleicher Weise eine Richtung vor. „Studierendeninfrastruktur“ liegt bereits auf der operativen Ebene.
- Die Zusammenfassung unterschiedlicher Aspekte zu einem strategischen Ziel macht deutlich, dass Hochschulen und Studentenwerk bei der Erreichung eines gemeinsamen Ziels zusammenwirken – auf der einen Seite primär mit akademischen, auf der anderen Seite mit sozialen und infrastrukturellen Leistungen. Beide Seiten sind aber im Zusammenspiel für den Studienerfolg verantwortlich.
- Allerdings spielte in der Erarbeitung der konkreten Ziele für das Studentenwerk der Blick auf die strategische Ebene eine zu geringe Rolle. Die Ziele wurden aus rein Studentenwerks-bezogenen Überlegungen heraus erarbeitet. Es gab keine Zielreflexion auf strategischer Ebene im Zusammenspiel mit den Hochschulen.
- Die zunächst geplante Formulierung „studentische Angelegenheiten“ ist auf operativer Ebene wenig aussagekräftig. Dass Studienerfolg von der sozialen Absicherung und der Infrastruktur abhängt, impliziert hingegen Hypothesen über Kausalitäten und gibt Handlungsrichtungen vor. Auch hier ist die überarbeitete Version zu bevorzugen.

Die modifizierte AG-Fassung der Zielhierarchie sollte daher bezogen auf die strategische und operative Zielebene verwendet werden. Allerdings wäre es wünschenswert, es gäbe Möglichkeiten, gemeinsam mit Hochschulen und Studentenwerk die Ziele unter der strategischen Linie „Studienerfolg sichern“ zu diskutieren und zu entwickeln, um die Konsistenz des Zielsystems zu wahren. Zur Zieldefinition wird weiter unten noch einmal näher Stellung genommen.

### Zielcontrolling und autonome Einrichtungen

Der Standard für die Entwicklung und Formulierung des Zielcontrollings geht offenbar nicht davon aus, dass auf der Ebene der Kostenträger Einheiten mit großer Autonomie agieren (sondern eher von einer nachgeordneten Behörde). Gerade im Bereich der Wissenschaft ist dies jedoch der Fall; sowohl bei Hochschulen als auch beim Studentenwerk sind wesentliche Prinzipien die eigenständige Profilbildung und die weitgehende Selbststeuerung der Einrichtungen. Autonomes Handeln wird als Grundlage für wirtschaftlichen und inhaltlichen Erfolg betrachtet. Daraus resultieren folgende Besonderheiten:

- Die Begriffsabgrenzung strategisch-operativ scheint in der standardisierten Verwendung des Landesprojekts problematisch. Bei einer autonomen Einrichtung wird davon ausgegangen, dass mit der ministeriellen Seite eine Auseinandersetzung über strategische Ziele erfolgt, die operativen Ziele hingegen Gegenstand der Selbststeuerung sind. Bei den o.g. strategischen und operativen Zielen handelt es sich demnach eigentlich ausschließlich um strategische Ziele bzw. Teilziele. Diese Bezeichnungen wären zu bevorzugen (nicht nur für das Studentenwerk, sondern auch im Hochschulkontext). Ob die Bezeichnungen im Wissenschaftsbereich verändert werden, sollte eine Abwägungsentscheidung sein: Wie wichtig ist die Beibehaltung der landesweiten Terminologie einerseits gegen die klare Trennung strategischer und operativer Verantwortlichkeit andererseits? Für eine neue Fassung der Begrifflichkeiten spricht, dass die operativen Ziele auf der dritten Ebene noch nicht wirklich operativ sind. Im Folgenden wird zunächst statt der „Kostenträger“-Zielebene von „strategischen Zielen des Studentenwerks“ gesprochen.
- Die Zielhierarchie muss im Hinblick auf das Studentenwerk eine Stufe mehr als in der obigen Standardgliederung haben (in dem Papier „Konzeptionelle Grundlagen...“ wird auf S. 21 eine solche 5. Ebene unter dem Titel „Leistungen“ bereits vorgesehen, aber nicht näher spezifiziert). Auf der Ebene der „strategischen Ziele des Studentenwerks“ ist letztlich nochmals die generelle Richtungsweisung angesprochen: Für das Studentenwerk sind die wesentlichen strategischen Ziele zu benennen, die sich sicherlich nicht auf ein einziges reduzieren lassen. Darunter kommt dann für das Studentenwerk die Ebene der konkreten Projekte und Produkte. Die „modifizierte AG-Fassung“ für die Zielhierarchie trägt dieser zusätzlichen Ebene bereits Rechnung. Eine Untergliederung in Teilziele unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ sollte im Prinzip wie dort vorgeschlagen vorgenommen werden.

Tabelle 4: Empfohlene Zielhierarchie (vgl. Tab. 2)

<b>Zielebene</b>	<b>Zielformulierung</b>
Politikfeld	„Hochschul- und Forschungspolitik in Berlin“
Strategisch	„Studienreform bzw. Studienerfolg sichern“
Operativ	„Studienerfolg sozial absichern und Studierendeninfrastruktur gewährleisten“
„strategische Ziele des StW“	[strategische Ziele des StW + weitere Teilzielebene unterhalb dieser Ebene; vgl. Tab. 5]

- Die im Zielcontrolling verankerten strategischen Ziele sind nicht völlig deckungsgleich mit den strategischen Zielen der autonomen Einrichtung Studentenwerk (bzw. Hochschule). Autonome staatliche Einrichtungen bilden in Eigenverantwortung ein Profil heraus; nicht alle Elemente dieses Profils sind für die staatliche Seite von Relevanz. Im Zielcontrolling sind aber nur die Ziele enthalten, die im Zusammenwirken zwischen Ministerium und Studentenwerk eine Rolle spielen. Entscheidend ist, dass zwischen dem Zielsystem als ganzes (d.h. Referenzrahmen und Zielcontrolling) und dem Profil des Studentenwerk keine Widersprüche auftreten.

Wenn das Studentenwerk Autonomie in der Ziel- und Profilbildung haben soll, dann muss das Zielcontrolling Ergebnis eines Gegenstromprozesses sein. D.h. in einem

strukturierten Verfahren müssen Ministerium und Studentenwerk und auf der strategischen Ebene auch die Hochschulen die Möglichkeit haben, das Zielcontrolling gemeinsam zu erarbeiten. Jede Seite muss klar definierte Initiativ- und Erstvorschlagsrechte haben. Das bedeutet in der aktuellen Situation: Zu dem vorgeschlagenen Katalog muss es eine Feedback-Schleife im Studentenwerk und eine Möglichkeit zur Unterbreitung eigener Vorschläge geben. Es muss eine Zusammenführung mit den Hochschulzielen im Strategiefeld geben.

### Bewertung der Eignung der vorgeschlagenen Teilziele

Zunächst ist festzustellen, dass die Teilziele in der modifizierten AG-Fassung (vgl. Tab. 3: 21 Ziele unter den 3 Kategorien „Studienerfolg sozial absichern“, „interne Steuerung verbessern“ und „Selbstverwaltung stärken“) zunächst eine Sammlung darstellen, bei der ein Gesamtkontext noch nicht unmittelbar klar wird. D.h. um ihre Wichtigkeit prüfen zu können und um zu erkennen, ob sie ein sinnvolles Gesamtbild ergeben, braucht man eine Art „grundsätzliche Aufgabenbeschreibung“ für die Arbeit des Studentenwerks (vgl. die Ausführungen zum „Referenzrahmen“ in Kapitel 2.3).

Betrachtet man die einzelnen Teilziele, ergeben sich weitere Probleme:

- Zum Teil sind die Ziele nicht plausibel zugeordnet. So ist „Internationalisierung stärken“ ein hochschulpolitisches Ziel, das schwer unter „Studienerfolg sozial absichern“ einzuordnen ist. Auch die „ökologische Orientierung“ unter „interner Steuerung“ zu verorten, leuchtet nicht ein (denn die Ökologie ist z.B. maßgeblich bei der Produktgestaltung im Mensabereich, was nicht unter interne Steuerung gefasst werden kann). Gleiches gilt für „Erschließung neuer Zielgruppen“, denn dabei wird eher auf die Absicherung des Studienerfolgs abgezielt (oder gibt es – was denkbar wäre – Zielgruppen außerhalb der Studierenden?).
- Teilweise stellt sich die Frage nach den Handlungsspielräumen des Studentenwerks. Bei „Erschließung weiterer Geschäftsfelder“ ist die Frage, was der gesetzliche Rahmen hergibt bzw. ob weitere Restriktionen bestehen.
- Für die Ziele werden sehr unterschiedliche Ebenen der Konkretisierung gewählt. Z.B. impliziert „soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der Studierenden“ dem Gesetzestext folgend die Beschreibung der Aufgabenübernahme auf höchstem Abstraktionsgrad. „Semesterticket administrieren“ hingegen ist eine sehr detaillierte Aufgabenbeschreibung (würde man so detailliert vorgehen, müsste man auch „Wohnungen bereitstellen“ u.ä. formulieren).
- Einige der genannten Ziele haben den Charakter kurzfristiger Projekte. Z.B. „studentische Jobvermittlung ausbauen“ oder „eigene tarifvertragliche Regelungen herbeiführen“ lassen vermuten, dass hier in der aktuellen Situation ein Handlungsbedarf besteht, dem nachgekommen werden soll. Kurzfristige Veränderung steht damit im Vordergrund, nicht längerfristiges Ergebniscontrolling. Dies bedeutet, dass der adäquate Platz dieser Ziele in den Verträgen ist. Dort werden für eine Vertragsperiode prioritäre Veränderungsziele vereinbart.

- „Erschließung weiterer Geschäftsfelder“ und „weitere Einnahmequellen erschließen“ bzw. auch „Erschließung von neuen Zielgruppen“ liegen sehr dicht beieinander und könnten auch zusammengefasst werden.
- Betrachtet man die Ziele unter „Selbstverwaltung stärken“, so erscheinen sie sehr heterogen zu sein. Selbstverwaltung wird einerseits im Sinne studentischer Partizipation, andererseits aber auch als Selbstverwaltung des Studentenwerks verstanden. Geht es um die Selbstverwaltung des Studentenwerks, entstehen Überschneidungen zu „interne Steuerung verbessern“. Studentische Partizipation ist eher als Teil eines übergeordneten Ziels „Anspruchsgruppen stärken“ zu sehen, dem auch die hochschulbezogenen Aspekte zugeordnet werden könnten.

#### Alternativer Vorschlag zur Strukturierung der Ziele

Anknüpfend an die vorangegangenen Kritikpunkte wird im Folgenden ein Vorschlag für eine veränderte Strukturierung der Teilziele auf und unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ unterbreitet. Da die Ziele vom CHE inhaltlich nicht beurteilt werden können, werden die in der „modifizierten AG-Fassung“ enthaltenen Ziele als gültig unterstellt (was im oben beschriebenen Gegenstromprozess und der Erstellung des übergeordneten Referenzrahmens noch zu hinterfragen ist).

Als Ziele auf Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ werden abweichend zu Tab. 1 und 2 vorgeschlagen:

- Studienerfolg sozial absichern,
- Selbststeuerung verbessern,
- Anspruchsgruppen stärken.

Unter „Selbststeuerung verbessern“ fallen alle Aspekte des internen Managements im Studentenwerk, bei „Anspruchsgruppen stärken“ geht es um eine Stärkung bzw. adäquate Einbeziehung des Einflusses der „stakeholder“ des Studentenwerks, d.h. der Studierenden, der Hochschulen, der Mitarbeiter und des Staates (bzw. der Gesellschaft insgesamt).

Damit ergibt sich folgende Struktur:

Tabelle 5: Zunächst empfohlene Zielhierarchie  
auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ und darunter

<b>Studienerfolg sozial absichern</b>	<b>Selbststeuerung verbessern</b>	<b>Anspruchsgruppen stärken</b>
Zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen	Unternehmerisches Handeln fördern	Partizipation der Studierenden stärken, studentische Arbeit ermöglichen
Neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen <sup>10</sup>	Wirtschaftlichkeit optimieren	Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten (darunter: Internationalisierung stärken)
Studienfinanzierung sichern	Einnahmenquellen erschließen	Verhältnis StW-Hochschulen entwickeln
	Qualitätsmanagement ausbauen	Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten (Ökologische Orientierung, Ausbildungsplätze, Behindertenintegration)
	Mitarbeiterfort- und -weiterbildung intensivieren	Mitarbeiterorientierung stärken
		Kundenorientierung stärken

Diese überarbeitete Zielhierarchie wurde von der SenWFK als Zwischenstand akzeptiert; sie diene zunächst als Diskussionsgrundlage für die Workshops mit den Vertretern der Studierenden, der Hochschulen und des Studentenwerks. Gegenüber der ursprünglichen Version sind bei diesem Vorschlag

- z.T. detaillierte Ziele unter einer größeren Überschrift zusammengefasst,
- einige Ziele umgruppiert,
- einige Ziele nicht mehr aufgeführt, weil sie Gegenstand des Steuerungsinstruments „Vertrag“ sein sollten,
- die Ziele dadurch auf 14 reduziert,
- nur Ziele aufgenommen, die ungefähr auf derselben Abstraktionsebene liegen.

Die dargestellten Ziele haben in der betriebswirtschaftlichen Logik (Input-Prozess-Output) klare Schwerpunkte im Bereich Prozess (z.B. Qualitätsmanagement, Partizipation, Verhältnis zu Hochschulen) und Output (z.B. Aufgabenerfüllung, hochschulpolitische und gesellschaftliche Ziele). Dem Inputbereich sind die Ziele in Bezug auf Einnahmequellen und Fortbildung zuzuordnen.

<sup>10</sup> Die Interpretationsmöglichkeiten dieses Punktes machen derzeit eine eindeutige Zuordnung nicht möglich: Die vorgeschlagene Zuordnung ist nur sinnvoll, wenn gemeint ist, einer größeren Gruppe von Studierenden (Weiterbildungsstudierenden, Promotionsstudierenden ...) differenziertere Angebote zu machen. Die Essensversorgung von Ganztagschulen beispielsweise ließe sich auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ nicht unter dem Ziel „Studienerfolg sozial absichern“ einordnen; fasste man diese beispielhafte Aktivität aber unter „Einnahmenquellen erschließen“, beschränkte man sie auf finanzielle Zusatzeinnahmen ohne eigenen inhaltlichen Auftrag. Eine Umbenennung von „Studienerfolg sozial absichern“ in „Bildungserfolg ...“ ist aufgrund der übergeordneten Ebenen nicht möglich. Denkbar wäre aber auch eine Zuordnung des Studentenwerks zu zwei verschiedenen Politikfeldern, falls in Zukunft beispielsweise die Essensversorgung von Schulen einen eigenständigen inhaltlichen Auftrag und nicht bloß eine weitere Einnahmequelle darstellt.

### Zusammenfassung der Kriterien für Ziele

Aus den Bewertungen und Empfehlungen zu den Zielen auf der 5. Ebene wurden Kriterien für die Eignung von Zielen deutlich, die hier nochmals zusammengefasst werden sollen. Ein adäquates Ziel sollte die Kriterien erfüllen, die bereits in den „konzeptionellen Grundlagen für integrierte Fach- und Finanzcontrollingverfahren“ genannt sind:<sup>11</sup>

- mindestens mittelbare und zeitnahe Möglichkeit der Beeinflussung,
- Messbarkeit,
- verbale Beschreibbarkeit,
- Ermittelbarkeit (mit vertretbarem Aufwand).

Zusätzlich könnten als Kriterien genannt werden:

- Kompatibilität mit dem zu konkretisierenden staatlichen „Referenzrahmen“ (Konsistenz mit der definierten grundsätzlichen Aufgabenstellung),
- kausaler Zusammenhang mit übergeordneten Zielen,
- hinreichende Präzision, um mit wenigen Messgrößen erfassbar zu sein,
- Trennschärfe von anderen Zielen,
- Gültigkeit über einen längeren Zeitraum,
- gleicher Abstraktionsgrad gegenüber den anderen Zielen,
- Ausgewogenheit im Kontext mit den anderen Zielen (z.B. in Bezug auf Inputs-Prozesse-Outputs, Außen- und Binnenperspektive).

Diese Kriterien sollten für die weitere Gestaltung der Ziele verwendet werden. Insbesondere im Zuge der Operationalisierung der Ziele wird sich nochmals die Frage stellen, ob einige der Kriterien durch die vorliegenden Ziele erfüllt werden (z.B. Messbarkeit, Präzision, Trennschärfe).

## **2.2.3 Inhaltliche Bewertung der bisherigen Zielformulierungen: Abgleich mit den Zielen des Studentenwerks**

### Zielformulierungen des Studentenwerks

Im Folgenden wird untersucht, ob vorliegende Zielformulierungen des Studentenwerks mit dem oben vorgeschlagenen Zielcontrolling kompatibel sind.

Das Studentenwerk hat im Jahr 1997 Leitbilder für die einzelnen Abteilungen sowie eine „Betriebsphilosophie“ für den Gesamtbetrieb erarbeitet.<sup>12</sup> Der

<sup>11</sup> Konzeptionelle Grundlagen..., S. 26f.

<sup>12</sup> [StW gesamt] „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, August 1997; [Abt. I – Finanz- und Rechnungswesen] „Betriebsphilosophie und Leitlinien für die Arbeit des Finanz- und Rechnungswesens im Studentenwerk Berlin“, 29. August 1997; [Abt. II – Personal und Organisation] „Grundsätze unserer Zusammenarbeit“, September 1997; [Abt. III – Speisebetriebe] „Unternehmensphilosophie der Speisebetriebe des Studentenwerks Berlin“, o.D.; [Abt. IV – Ausbildungsförderung] „Unternehmensphilosophie der Abteilung Ausbildungsförderung des Studentenwerks Berlin“, 13. Mai 1997; [Abt. V - Wohnen] „Wohnen beim Studentenwerk – unsere Ziele – wie wir sie erreichen“, September 1997; [Abt. VI – Beratungs- und Betreuungsdienste] „Unternehmensphilosophie der Abteilung Beratungs- und Betreuungsdienste des Studentenwerks

Entstehungszeitpunkt bedingt, dass eventuelle neue Akzente aufgrund des personellen Wechsels in der Geschäftsführung des Studentenwerks sowie die in der Zwischenzeit veränderten Rahmenbedingungen des Berliner Hochschulbereichs (Mittelkürzungen, hochschulpolitische Veränderungen wie Bachelor-Master-Umstellung etc.) noch keinen Niederschlag in den Texten finden. Da jedoch nach Auskunft der Geschäftsführerin in absehbarer Zeit keine Neuformulierung der Texte geplant ist und Leitbilder in der Regel ohnehin eher langfristig gültigen Charakter haben, erscheint es vertretbar, das vorhandene Material zugrunde zu legen. Eine Überprüfung des Zielcontrollings im oben angesprochenen Gegenstromverfahren wird dadurch nicht ersetzt.

Im Gesamtblick (d.h. nicht unterschieden nach den verschiedenen Aufgabenbereichen) lassen sich folgende wesentlichen Ziele und Werte aus den Leitbildformulierungen herausdestillieren:

- **Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben**<sup>13</sup>,
- **soziales Engagement**<sup>14</sup> (Aufgabenerfüllung „in sozialer Verantwortung“),
- **präventive und akute Hilfe bei sozialen/psychischen Krisen von Studierenden**<sup>15</sup> (auch und besonders bei ausländischen Studierenden und Studierende mit Kind),
- **Sicherung der individuellen Studienfinanzierung**<sup>16</sup>,
- **Ausbau der internen Steuerungsfähigkeit** (u.a. durch interne Unternehmensrechnung<sup>17</sup>, Zielsetzung und Erfolgsüberprüfung<sup>18</sup>, Entscheidungsfähigkeit der Mitarbeiter<sup>19</sup>),
- **wirtschaftliche Aufgabenerfüllung**<sup>20</sup>,
- **Mitarbeiterfort- und -weiterbildung**<sup>21</sup>,
- **Qualitätsmanagement**<sup>22</sup>,
- **Steigerung der Ertragskraft** (es bleibt unklar, ob damit Einnahmensteigerung oder höhere Effizienz bzw. die Erzielung höherer Deckungsbeiträge gemeint ist)<sup>23</sup>

---

Berlin“, 16. Mai 1997; [Abt. VII – Technik und Einkauf] „Unternehmensphilosophie der Abteilung Technik und Einkauf im Studentenwerk Berlin“, 1. Oktober 1997. Die internen Abteilungen wurden bis 2004 reorganisiert zu zwei Abteilungen: „Personal und Finanzen“ sowie „Organisation und Technik“.

<sup>13</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S.1.

<sup>14</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S.1.

<sup>15</sup> „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VI, S. 1.

<sup>16</sup> In Notsituationen: „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VI, S. 1. Die Förderung im „Normalfall“ wird im Leitbild der Abt. IV erstaunlicherweise nicht explizit auf das übergeordnete Ziel der Sicherung der finanziellen Bedingungen des Studiums bezogen. In „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 1 wird dagegen sogar die Tätigkeit der Abteilung Technik und Einkauf auf diesen finalen Zweck bezogen.

<sup>17</sup> „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 1

<sup>18</sup> „Grundsätze [...]“ der Abt. II, Punkt 8.

<sup>19</sup> Z.B. „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 2.

<sup>20</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S. 1; „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 2 („Erzeugung von Kostenbewusstsein auf allen Ebenen des Betriebes“); „Grundsätze [...]“ der Abt. II, Punkt 7; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 1; „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 1.

<sup>21</sup> „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 2, 3; „Grundsätze [...]“ der Abt. II, Punkt 5; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 2 „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. IV, S. 1f; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VI, S. 3; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 2.

<sup>22</sup> „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 2; „Grundsätze [...]“ der Abt. II, Punkt 5;

<sup>23</sup> „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 1f, „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 1.

<sup>23</sup> „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 1.

- **Kundenorientierung**<sup>24</sup> („Wünsche und Erwartungen unserer Kundinnen und Kunden [...] stehen im Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit“),
- **wertorientierter Umgang mit Kunden**<sup>25</sup> („kundenfreundlich“, „Höflichkeit und entgegenkommendes Verhalten“, „ausländerfreundlich“, „frauen- und kinderfreundlich“, Berücksichtigung der Bedürfnisse Behinderter),
- **Partizipation der Studierenden**<sup>26</sup>,
- **Transparenz gegenüber den Kunden**<sup>27</sup> („um die Verständlichkeit und Akzeptanz zu stärken“),
- **Stärkung der Mitarbeiterorientierung und -partizipation**<sup>28</sup>,
- **wert- und teamorientierte interne Kommunikation**<sup>29</sup> (interne Teamorientierung, kooperative Führung ...),
- **Umweltfreundlichkeit**<sup>30</sup>,
- **Behindertenintegration**<sup>31</sup> und
- **Mitgestaltung des Lebensraums Hochschule**.<sup>32</sup>

### Abgleich der Zielformulierungen

Im Folgenden werden die herausgearbeiteten Ziele des Studentenwerks dem in Tabelle 5 entwickelten Alternativvorschlag der Strukturierung der Teilziele auf und unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ zugeordnet. Es geht nicht darum, die oben entwickelte Systematik zu verbessern oder eine Alternative zu entwickeln. Der Schritt dient lediglich dem Zweck, zu prüfen, ob es Widersprüche zwischen den oben formulierten Zielen und den Zielformulierungen seitens des Studentenwerks gibt. In der Tabelle sind die Zielformulierungen des Studentenwerks fett gesetzt (die Formulierung der Tabelle 5 ist in Klammern ergänzt):

<sup>24</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S.1; auch „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 2; „Grundsätze [...]“ der Abt. II, Punkt 2; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 1; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. IV, S. 1; „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 1;

„Unternehmensphilosophie ...“ der Abt. VI, S. 3; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 1.

<sup>25</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S.1; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. IV, S. 1, „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 1, 3.

<sup>26</sup> „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 1, 2; „Unternehmensphilosophie ...“ der Abt. VI, S. 3..

<sup>27</sup> „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 2; „Unternehmensphilosophie ...“ der Abt. VI, S. 2; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 1.

<sup>28</sup> „Betriebsphilosophie und Leitlinien [...]“ der Abt. I, S. 2f; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 1; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. IV, S. 1f; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 2.

<sup>29</sup> „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. III, S. 1, „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. IV, S. 2; „Unternehmensphilosophie ...“ der Abt. VI, S. 2, 3; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 1, 2.

<sup>30</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S.1; „Unternehmensphilosophie [...]“ der Abt. VII, S. 2.

<sup>31</sup> „[...] Ziele [...]“ der Abt. V, S. 2.

<sup>32</sup> „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, S.1.

Tabelle 6: Gegenüberstellung der formulierten Ziele des StW mit den zunächst empfohlenen Teilzielen

<b>Studienerfolg sozial absichern</b>	<b>Selbststeuerung verbessern</b>	<b>Anspruchsgruppen stärken</b>
<b>Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe</b> (=Zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen)	<b>Ausbau der internen Steuerungsfähigkeit</b> (identisch mit dem Vorschlag für die Bezeichnung eines Ziels auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ in der Tabelle 5)	<b>Partizipation der Studierenden</b> (=Partizipation der Studierenden stärken, studentische Arbeit ermöglichen)
(Neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen)	<b>Steigerung der Ertragskraft</b> (=Unternehmerisches Handeln fördern)	<b>Mitgestaltung des Lebensraums Hochschule</b> (= Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten; darunter: Internationalisierung stärken)
<b>Sicherung der individuellen Studienfinanzierung</b> (=Studienfinanzierung sichern)	<b>Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung</b> (=Wirtschaftlichkeit optimieren)	(Verhältnis StW-Hochschulen entwickeln)
<b>präventive und akute Hilfe bei sozialen/psychischen Krisen von Studierenden</b>	(Einnahmenquellen erschließen)	<b>Umweltfreundlichkeit, Behindertenintegration, soziales Engagement</b> (=Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten: Ökologische Orientierung, Ausbildungsplätze, Behindertenintegration)
	<b>Qualitätsmanagement</b> (=Qualitätsmanagement ausbauen)	<b>Stärkung der Mitarbeiterorientierung und -partizipation</b> (=Mitarbeiterorientierung stärken)
	<b>Mitarbeiterfort- und -weiterbildung</b> (=Mitarbeiterfort- und -weiterbildung intensivieren)	<b>Kundenorientierung; Transparenz gegenüber den Kunden, wertorientierter Umgang mit Kunden</b> (=Kundenorientierung stärken)
		<b>Wert- und teamorientierte interne Kommunikation</b>

Festzuhalten ist:

- Die in Tabelle 5 dargestellte Zielhierarchie ist geeignet, die formulierten Orientierungen aufzunehmen, die sich das Studentenwerk in den Leitbildtexten selbst gegeben hat. Systematische Widersprüche ergeben sich nicht. Von den 14

in Tabelle 5 vorgeschlagenen Zielen finden sich 11 analog in den Leitbildern des Studentenwerks. Bei einer der Zielformulierung des Studentenwerks („Mitgestaltung des Lebensraums Hochschule“) ist nicht ganz klar, ob sie die Inhalte des Teilziels „Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten (darunter: Internationalisierung stärken“) genau abdeckt, von einer weitgehenden Übereinstimmung wird aber ausgegangen.<sup>33</sup>

- An einigen Stellen sind die Ziele des Studentenwerks spezifizierter: Wird in dem Vorschlag (Tabelle 5) allgemein das Ziele der Kundenorientierung postuliert, so präzisieren die Zielformulierungen im Studentenwerk dies u.a. mit Transparenz und Wertorientierung.
- Drei in Tabelle 5 vorgeschlagene Ziele finden keine Entsprechung in den Zielbestimmungen des Studentenwerks:
  - Neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen
  - Einnahmenquellen erschließen
  - Verhältnis Studentenwerk-Hochschulen entwickeln.

Dies sind typische Ziele für die aktuelle Diskussion um Studentenwerke, die möglicherweise 1997 noch weniger im Fokus waren. Es bleibt zu prüfen, ob das Studentenwerk grundsätzliche Widersprüche zu diesen Zielen geltend macht.

- Zwei Zielformulierungen des Studentenwerks decken Aspekte ab, die in der vorgeschlagenen Zielhierarchie fehlen:
  - präventive und akute Hilfe bei sozialen/psychischen Krisen von Studierenden
  - Wert- und teamorientierte interne Kommunikation.
 Ersteres geht aber weitgehend mit dem Aspekt „Zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen“ konform; letzteres kann man als Operationalisierung von „Mitarbeiterorientierung stärken“ auffassen. Das Fehlen dieser Aspekte ist also weniger das Ergebnis eines anzunehmenden grundsätzlichen Widerspruchs als eine Folge des kontextabhängig unterschiedlichen Konkretisierungsgrades.

Insgesamt ist also eine weitestgehende Kompatibilität der vom Studentenwerk formulierten Orientierungen mit der in Tabelle 5 empfohlenen Zielhierarchie festzustellen. Lediglich einige in der Zielhierarchie enthaltene Bereiche finden keine Entsprechungen in den Texten des Studentenwerks. Hier ist eine weitere Klärung erforderlich. Dies kann im Gegenstromverfahren vollzogen werden, das unabhängig von diesem vorläufigen Abgleich erforderlich erscheint.

## **2.2.4 Ergänzende Hinweise u.a. aus den Workshops; aktueller Zwischenstand**

Die Zielhierarchie soll im Gegenstromverfahren und unter Beteiligung der Anspruchsgruppen des Studentenwerks (Studierende, Hochschulen, Mitarbeiter) vereinbart werden. Dazu wurden im Rahmen des Projekts bereits drei vom CHE moderierte Workshops, auf denen der vorläufige Stand der Zielhierarchie (Tabelle 5) vorgestellt und diskutiert wurde, mit Mitarbeitern des Studentenwerks,

---

<sup>33</sup> Die Zielformulierung der Abteilung Wohnen stellt als IST-Beschreibung fest, dass „rund 40 Prozent der bei uns Wohnenden aus dem Ausland kommt“ und legt Wert auf Ausländerfreundlichkeit; das ist jedoch eher als Aussage zu einem wertorientierten Umgang mit Kunden, nicht als explizites Ziel „Stärkung der Internationalisierung“ zu verstehen.

Hochschulvertretern und Vertretern der Studierenden durchgeführt (vgl. die ausführliche Darstellung in den Anlagen C und D).

Die Workshops erbrachten verschiedene Anhaltspunkte für eine Veränderung der Zielcontrolling-Tabelle. Dabei ergeben sich auch Widersprüche; nicht alle Vorschläge der unterschiedlichen „stakeholdergruppen“ sind miteinander vereinbar. Eine Verarbeitung der Workshopergebnisse muss daher eine Prioritätensetzung beinhalten. Nach den Workshops mit Vertretern der Hochschulen, Studierenden und des Studentenwerks wurde in diesem Sinne die in Tab. 5 dargestellte Fassung in zwei Punkten geringfügig von der SenWFK überarbeitet (Stand 16. Dezember 2005; Änderungen hervorgehoben). Diese Fassung wird als aktualisierter Entwurf den weiteren Überlegungen des Abschlussberichtes (v.a. auch der Operationalisierung in Kapitel 2.5) zugrunde gelegt. Sie stellt aber noch nicht eine endgültig vereinbarte Version, sondern lediglich einen Zwischenstand dar.

Tabelle 7: Vorläufige Zielcontrolling-Tabelle (Stand 16. Dezember 2005)

<b>Studienerfolg sozial absichern</b>	<b>Selbststeuerung verbessern</b>	<b>Anspruchsgruppen stärken</b>
zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen	Unternehmerisches Handeln fördern	Partizipation der Studierenden stärken, studentische Arbeit ermöglichen
neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen	Wirtschaftlichkeit optimieren	Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten (darunter: Internationalisierung stärken; <b><u>Marketing für den Hochschulstandort Berlin</u></b> )
Studienfinanzierung sichern	Einnahmequellen erschließen	Verhältnis StW-Hochschulen entwickeln
	Qualitätsmanagement ausbauen	Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten (ökologische Orientierung, Ausbildungsplätze, Behindertenintegration, <b><u>Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungs-einrichtungen</u></b> )
	Mitarbeiterfort- und -weiterbildung intensivieren	Mitarbeiterorientierung stärken
		Kundenorientierung stärken

## 2.2.5 Empfehlungen für das weitere Vorgehen

- (1) Auf Ebene der strategischen und operativen Ziele kann die modifizierte AG-Fassung verwendet werden.
- (2) Statt von strategischen und operativen Zielen sollte besser von strategischen Ober- und Teilzielen gesprochen werden.
- (3) Eine Untergliederung in strategische Teilziele für das Studentenwerk sollte vorgenommen werden.
- (4) Die vorgeschlagenen Ziele sind weitestgehend kompatibel zu den bisherigen Zielformulierungen des Studentenwerks. Der Abgleich zwischen Zielformulierungen des Studentenwerks und der vorgeschlagenen Zielhierarchie ergibt keine Widersprüche; die Zielsystematik erscheint von dieser Seite her tragbar (mit dem oben beschriebenen Klärungsbedarf im Detail).
- (5) Die vorgeschlagenen und nach den Workshops angepassten Ziele für das Studentenwerk müssen in einem Gegenstromverfahren durch das Studentenwerk überprüft werden. Die SenWFK muss zügig gemeinsam mit dem Studentenwerk eine Endfassung des Zielsystems vereinbaren. Aus Sicht des CHE ist dabei, wie in Tabelle 7 bereits teilw. berücksichtigt, u.a. bei der Einbeziehung der Workshopergebnisse folgendes zu beachten:
  - a. Das Beispiel der von den Studierenden vorgetragenen Zielsetzung, die Trägerschaft des Studentenwerks zu übernehmen, zeigt, dass die staatliche Seite eine eigenen Position bei der Zieldiskussion vertreten muss. Sie muss sich über die Übernahme der in den Workshops vorgetragenen Vorstellungen eine Meinung bilden und explizit dazu Stellung beziehen. Eine konfliktfreie, konsensuale Integration aller Interessen ist nicht möglich; allerdings scheinen die Differenzen vom Umfang her begrenzt zu sein.
  - b. Der Vorschlag aus dem Workshop, über die Partizipation hinaus mittelfristig die Trägerschaft des Studentenwerks auf die Studierenden zu übertragen, sollte zunächst nicht aufgegriffen werden, da darüber kein Konsens möglich sein wird.
  - c. Das Ziel „Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungseinrichtungen“ ist sinnvollerweise bereits (in die beispielhafte Nennung möglicher Ansätze des Teilziels „Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten“) neu aufgenommen worden. Zu überlegen ist, ob angesichts der Bedeutung des Themas die Herausstellung als eigenständiges Teilziel sinnvoll wäre.
  - d. Eine Aufnahme eines vierten Ziels „Studierende gewinnen“ oder „Marketing für den Hochschulstandort Berlin“ auf Ebene der strategischen Ziele des Studentenwerks ist aus Sicht des CHE nicht zwingend nötig, hier ist die von der SenWFK vorgenommene Integration als beispielhafte Nennung des Unterziels „Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten“ vermutlich ausreichend.
  - e. Es ist zu hinterfragen, ob die Formulierung „Studienerfolg sozial absichern“ auf Ebene der strategischen Ziele des Studentenwerks ergänzt werden sollte um die auch in dem Entwurf des Rahmenvertrages aufgegriffene Mitwirkung der Arbeit des Studentenwerkes an der Ermöglichung eines Studiums in angemessener Zeit. Eine denkbare Formulierung könnte sein: „Studienerfolg und zügigen Studienverlauf absichern“.
- (6) Alle Ziele des Zielcontrollings sind anhand der unter 2.2.2 vorgeschlagenen Kriterien zu überprüfen.

- (7) SenWFK und Studentenwerk sollten darüber hinaus schnell eine Operationalisierung der Ziele in der Zielhierarchie entwickeln. Sie ist auch notwendig, um auf evtl. Vorbehalte konkret eingehen und sie ausräumen zu können.
- (8) Die Handhabung des Zielcontrolling sollte mit all diesen Vorschlägen der Tatsache Rechnung tragen, dass das Studentenwerk eine autonome Einrichtung ist.

### **2.3 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Referenzrahmen“**

Das Gesetz über das Studentenwerk Berlin (StudWG) vom 18. Dezember 2004 definiert die Aufgabe des Studentenwerks mit den Punkten „soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der Studierenden des Landes Berlin“ (§ 1 Abs. 1) nur in recht allgemeiner Form. Die mittelfristig gültige Aufgabenstellung und grundsätzliche Rolle des Studentenwerks ist damit nicht präzise formuliert. Dies sollte allerdings kurzfristig geschehen, da

- einerseits die (von der SenWFK definierte) übergeordnete strategische Ausrichtung und Aufgabenstellung des Studentenwerks Grundlage und Ausgangspunkt für alle Elemente eines ziel- und wirkungsorientiertes Controlling ist und
- andererseits eine Positionierung der SenWFK in Fragen entscheidender Rahmenbedingungen eine Voraussetzung für die studentenwerksinterne Diskussion und Definition von Zielen („Leitplanken“ für das Gegenstromverfahren) ist.

Die übergeordnete Sinn- und Aufgabenklärung für das Studentenwerk innerhalb der SenWFK und die Formulierung dieser „Leitplanken“ für die Rolle und Arbeit des Studentenwerkes definieren also den Spielraum, innerhalb dessen sich die weiteren Klärungs- und Vereinbarungsschritte bewegen. Erst danach können, basierend auf der zuvor formulierten Grundausrichtung des Studentenwerks, jeweils intern prioritäre Teilziele/Handlungsfelder für die mittelfristige Zukunft entworfen und konsensual formuliert werden.

Oben wurde bereits deutlich, dass die Teilziele der Zielhierarchie/des Zielcontrollings zunächst eine Sammlung darstellen, die eine Art „grundsätzliche Aufgabenbeschreibung“ für die Arbeit des Studentenwerks notwendig machen. Eine solche zusammenhängende Positionierung sollte über Auftrag, Aufgaben, Prioritäten, Verhältnis zu Studierenden und Hochschulen etc. Auskunft geben und kann als *Referenzrahmen* dienen. Die grundlegenden Formulierungen der Aufgaben im Studentenwerksgesetz reichen dazu nicht aus, da sie zu allgemein bleiben und beispielsweise keine richtungsweisende Funktion hinsichtlich von Schwerpunktsetzungen haben. Letztlich muss ein grundsätzliches Strategiepapier erstellt werden, das staatliche Ausrichtungen und Prioritäten in Bezug auf die Arbeit des Studentenwerks definiert.

Die geplante Verwendung des Zielsystems bestimmt den Detaillierungsgrad der abgebildeten Ziele. Die konzeptionellen Grundlagen für die Berliner Verwaltung

argumentieren stark mit der Entscheidungsvorbereitung für die „Führungskraft“.<sup>34</sup> Dies ist nicht so einfach auf die Situation übertragbar, in der sich eine unabhängige Einrichtung wie das Studentenwerk mit eigener Geschäftsführung mit staatlichen Entscheidungsträgern auseinandersetzt. Es wird daher – wie oben bereits beschrieben – von folgender Verwendung des Zielsystems ausgegangen:

- Das Zielsystem fixiert die „**Leitplanken**“ für das eigenverantwortliche Handeln des Studentenwerks. Mit dem Ministerium wird ein Zielkorridor abgesteckt, der die Grundlage für die autonomen operativen Entscheidungen liefert. So hat das Studentenwerk eine Grundlage, auf der eigenverantwortliche Entscheidungen legitimiert werden. Damit ist auch die Vorstellung verbunden, dass auf staatliche Einzelfalleingriffe verzichtet wird und die staatliche Steuerung sich auf die Schaffung eines allgemeinen Rahmens beschränkt.
- Dieser allgemeine Rahmen macht auch **Posterioritäten und Prioritäten** (die aufgrund der Mittelknappheit gesetzt werden müssen) begründbar und stellt sowohl Führungsentscheidungen im Studentenwerk als auch die aufgrund der politischen Verantwortung nötige staatliche Steuerung auf eine rationale Basis. Dafür ist der Referenzrahmen entscheidend, der als verbal formuliertes Papier vorliegen sollte.
- Das Zielsystem schafft aber auch **Kriterien zur Erfolgsüberprüfung** des Studentenwerks, denn es ermöglicht eine regelmäßige Darstellung der Zielverfolgung und -erreicherung. Das Zielsystem soll dafür dauerhafte Zielgrößen enthalten, die über längere Zeit eine stabile Grundlage für das Studentenwerk bieten.

Die im Zielsystem (Referenzrahmen und Zielcontrolling) verankerten strategischen Ziele sind nicht zwingend deckungsgleich mit den strategischen Zielen der autonomen Einrichtung Studentenwerk. Autonome staatliche Einrichtungen bilden in Eigenverantwortung ein Profil heraus; nicht alle Elemente dieses Profils sind für die staatliche Seite von Relevanz. Im Zielsystem sind aber nur die Ziele enthalten, die im Zusammenwirken zwischen Ministerium und Studentenwerk eine Rolle spielen. Entscheidend ist, dass zwischen dem Zielsystem und dem Profil/Leitbild des Studentenwerks keine Widersprüche auftreten.

Das Spektrum der nach Auffassung des CHE im Referenzrahmen (d.h. in einem ca. 3-4-seitigen verbindlichen Grundlagendokument) zu klärenden Fragestellungen und Aspekte (Optionen zur grundsätzlichen Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin) wird im Folgenden skizziert. Aus Sicht des CHE sollten kurzfristig Grundentscheidungen in folgenden Bereichen von der SenWFK getroffen und transparent vermittelt werden:

#### 1. Zielgruppe:

- a. Ist das Studentenwerk (abgesehen vom BAföG) prioritär für die **selektive Förderung** besonders Bedürftiger da oder dafür, allen Studierenden möglichst optimale **Unterstützung durch geeignete Rahmenbedingungen** (Service- und Beratungsangebote zur Sicherung eines erfolgreichen Studienzugangs, -verlaufs und -abschlusses) zu schaffen?
- b. Wenn besonders Bedürftige die Zielgruppe sind: Sollen bestimmte **Personenkreise** besonders im Fokus stehen? (Internationale Studierende, Studierende mit Kindern, behinderte Studierende, Studierende mit finanziellen Problemen, Studierende mit

<sup>34</sup> Konzeptionelle Grundlagen..., S. 18.

gesundheitlichen Problemen, Studierende in psychosozialen Notlagen, Studierende, die Hilfe beim Eintritt in den Arbeitsmarkt benötigen...?)

- c. Stehen die Studierenden allein im Mittelpunkt des Handelns oder soll das Studentenwerk **auch Dienstleister für die Hochschulen** sein? Sind in diesem Sinne Aktivitäten, die Studierenden höchstens mittelbar zugute kommen (fiktives Beispiel: Aufbau eines Kongresszentrums), Teil des Auftrages des Studentenwerks? Gibt es Grenzen bei der Suche nach neuen Zielgruppen?

## 2. Rollenverständnis des StW:

- a. Welche **politischen Zielsetzungen** sollen für das Studentenwerk eine maßgebliche Rolle spielen (z.B. hochschulpolitische wie Internationalisierung oder gesellschaftspolitische wie Ökologieorientierung)?
- b. Soll sich das Studentenwerk primär als nicht gewinnorientierter **Dienstleister**, der Service für Studierende (und Hochschulen?) erbringt, verstehen oder mehr als eine **Selbsthilfeorganisation** der Studierenden?
- c. Soll ein **einheitliches Selbstverständnis** für alle Arbeitsbereiche des Studentenwerks gelten?
- d. Wenn die Rollenbeschreibung als „Selbsthilfe“ der Studierenden (ganz oder für Teilbereiche) gilt:  
Macht sich dieses Verständnis
- als personelle Verankerung in den Gremien (**Selbstbestimmung oder Partizipation?**),
  - an der Finanzierung oder
  - an der tatsächlich gestaltenden Arbeit (z.B. Konzentration des Studentenwerks auf die Förderung von Eigeninitiativen) fest?
- e. Wird der Sozialbeitrag der Studierenden als „Zwangsgebühr“ analog zum GEZ-Einzugsverfahren angesehen oder als Mitgliedsbeitrag, der zur Mitwirkung führen soll?

## 3. Anbindung/Prozessverantwortlichkeit:

- a. Gibt es eine **integrierte Sicht akademischer und sozialer Verantwortung** oder soll diese angestrebt werden (d.h. ist die Arbeit des Studentenwerkes primär ein sozialstaatliches Angebot oder soll es eng an die strategischen Planungen der Hochschulen gekoppelt werden?)?
- b. Welche Rolle soll der **Wettbewerb** bei den Angeboten des StW spielen?

## 4. Leistungsspektrum:

- a. Wird das Leistungsspektrum bzw. werden die Produktbereiche vorgegeben oder hat das Studentenwerk die Möglichkeit, flexibel auf neue Entwicklungen und veränderte Anforderungen reagieren zu können? (d.h. Vereinbarung allgemeiner Oberziele bei **Variabilität der Geschäftsfelder**; im Extremfall hätte das Studentenwerk dann die Freiheit, ganze Arbeitsbereiche einzustellen, wenn dadurch das Oberziel, z.B. die Unterstützung, „damit Studieren gelingt...“ – so der DSW-Slogan – nicht gefährdet würde, bzw. neue zu erschließen, wenn dies effektiver wäre).
- b. Steht bei der Angebotsgestaltung die Schaffung **hochschulübergreifend einheitlicher Angebote** durch das StW im Vordergrund oder darf es hochschul- und standortspezifische Variationen geben? Letzteres könnte „Service-level-agreements“ mit den jeweiligen Hochschulstandorten bzw. die Schließung unrentabler Standorte für Mensen oder Wohnheime implizieren.

## 5. Grundzüge der angestrebten Finanzierungsstruktur:

- a. Ist mit weiteren **Kürzungen** der Mittelzuweisung zu rechnen? Wenn ja: Welchen Finanzierungsanteil strebt die SenWFK in welchem Zeitraum an?
- b. Gibt es staatliche Grenzen in Bezug auf die Art und Weise der Umsetzung der **Mittelkürzungen**? Sind bestimmte Formen politisch unerwünscht?
- c. Sollen Arbeitsbereiche angeboten werden, auch wenn sie nicht **profitabel/kostendeckend** sind? Welche Arbeitsbereiche des Studentenwerks möchte die SenWFK in Zukunft (mit)finanzieren/subventionieren und welche nicht?

Es muss klar sein, dass es in allen genannten Bereichen nicht um eine detaillierte Festlegung operativer Fragen von staatlicher Seite gehen kann. Die dezentralen Spielräume des Studentenwerks zu eigenverantwortlichem operativen Handeln

dürfen nicht beschränkt werden. Vielmehr geht es um die Formulierung genereller Grundsätze in den genannten Bereichen. Der Referenzrahmen wird dabei als Instrument verstanden, das die Politik und die Senatsverwaltung stärker in die Pflicht nimmt, ihre grundsätzlichen strategischen Vorstellungen und Zielsetzungen hinreichend genau zu benennen und so besser sichtbar und verlässlich zu machen.

Neben der grundsätzlichen Ausrichtung sollten absehbare fundamentale Änderungen frühzeitig bekannt gemacht werden, z.B. Einführung von Studiengebühren, Veränderungen der Studierendenzahlen, spürbare Steigerung der Anteile internationaler Studierender, Setzung größerer Anreize für Mobilität, ...

Das Studentenwerk hat in ähnlicher Form ebenfalls wesentliche „strategische Steuerungsfragen“<sup>35</sup> formuliert. Ein auf die beiden Fragenkataloge aufbauender erster Entwurf eines Referenzrahmens seitens der SenWFK liegt bereits vor, dieser muss allerdings noch konkretisiert werden und transparent gemacht werden.

Auf der Basis der Aufbereitung der Workshops (vgl. Anlagen C und D), auf denen ein erster Entwurf eines Referenzrahmens vorgestellt und diskutiert wurde, sowie auf Basis der Diskussion im Abschlussworkshop können aus Sicht des CHE für den weiteren Projektverlauf darüber hinaus folgende Empfehlungen abgegeben werden:

(1) SenWFK und Studentenwerk sollten sich im Gegenstromverfahren zügig über einen ausformulierten Referenzrahmen verständigen. Das Instrument ist geeignet, um auf geäußerte Vorbehalte eingehen und sie ausräumen zu können.

(2) Der Referenzrahmen sollte insbesondere zu folgenden Aspekten klärende Aussagen enthalten:

- Das Ziel „Studienerfolg sozial absichern“ sollte konkretisiert werden.
- Sollte die SenWFK bei dem Ziel der Stärkung der Anspruchsgruppen bestimmte Gruppen betonen wollen (v.a. Anspruchsgruppe Hochschulen vs. Studierende), müsste der Referenzrahmen dies explizieren.
- Sollte die SenWFK dem StW in bestimmten Bereichen eine Monopolstellung zubilligen wollen, sollte dies im Referenzrahmen verankert werden.
- Die Art der angestrebten Partizipation der Studierenden sollte klarer gefasst werden (z.B. Eigeninitiativen? Mitspracherechte?).

(3) Sowohl für den Referenzrahmen als auch für das Zielcontrolling gilt, dass die Aufgaben- und Zielbeschreibung für das Studentenwerk nicht losgelöst diskutiert und definiert werden kann, sondern eingebunden sein muss in eine integrierte Gesamtsicht der Ziel des gesamten Hochschulbereichs, die sich in den übergeordneten, strategischen Ebenen der Zielhierarchie wieder finden muss. Nötig ist eine Gesamtsicht, die staatliche Gesamtziele definiert und für die verschiedenen Akteure präzisiert. Nur so können die Beiträge verschiedener Einrichtungen (z.B. zum Ziel „zügiges Studium ermöglichen“) in Einklang gebracht werden.

(4) Es erscheint notwendig und sinnvoll, die wesentlichen Akteure (Hochschulen, Studierende, Studentenwerk) in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies kann, da im beschriebenen Gesamtprozess die Einflussnahme der stakeholder generell

<sup>35</sup> Petra Mai-Hartung: Strategische Steuerungsfragen an die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen des Projektes „ziel- und wirkungsorientiertes Controlling“, 27.06.2005 (vgl. Anhang B).

eher punktuell verteilt an verschiedenen Punkten und nicht gebündelt einer zentralen Stelle stattfindet, vorrangig über eine Diskussion im Verwaltungsrat geschehen, wobei es den Interessenvertretern der Studierenden und der Hochschulen im Verwaltungsrat obliegt, den Referenzrahmen gegebenenfalls mit weiteren Gremien zu diskutieren.

(5) Gleichzeitig ist es eine Aufgabe der staatlichen Seite, Interessenkonflikte und divergierende Meinungen, wie sie sich zum Beispiel in den durchgeführten Workshops zwischen den Auffassungen der beteiligten Studierenden- und Hochschulvertreter angedeutet haben, zu einer klaren und eindeutigen staatlichen Position zu vermitteln. Letztlich erhält der Referenzrahmen Gültigkeit und Gewicht durch eine verbindliche staatliche Entscheidung (ggf. unter Einbezug des Parlaments).

## **2.4 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Rahmenvertrag“**

Der Abschluss von Verträgen braucht feste Spielregeln. Dafür wird vorgeschlagen:

- Wichtig ist beim Rahmenvertrag, dass er das Zielsystem als Vorgabe einbezieht und in seiner inhaltlichen Gestaltung darauf ausgerichtet wird. Der Vertrag muss explizit die Bezüge zum Zielsystem benennen.
- Ein Vertrag sollte ergebnisbezogene Erfolgsmessungen ermöglichen. Dies kann durch den Bezug zu den Messwerten des Zielcontrollings geschehen; der Vertrag könnte Aussagen enthalten, wie diese Messgrößen beeinflusst werden sollen.
- Im Hochschulkontext hat sich zudem bewährt, für Verträge/Zielvereinbarungen zunächst von staatlicher Seite ein Raster und bestimmte gesetzte Inhalte vorzugeben, an bestimmten Stellen aber Lücken zu lassen, die von der dezentralen Einheit (hier Studentenwerk) zu füllen sind.
- Dort, wo diese Lücken sind, liegt das alleinige Vorschlagsrecht beim Studentenwerk. Dadurch wird verhindert, dass konkrete Vorhaben und Umsetzungsmaßnahmen von staatlicher Seite eingebracht werden, was der Grundidee der dezentralen Verantwortung für die operative Umsetzung widersprechen würde.
- Die Laufzeit des Vertrags muss geklärt werden. Es wird empfohlen, aufgrund der Komplementarität der Leistungserstellung mit den Hochschulen die gleiche Laufzeit wie bei den Hochschulverträgen anzustreben.
- Rahmenverträge sollen nicht tautologisch sein. Wenn z.B. das Studentenwerk bereits das gesetzliche Recht besitzt, auch andere Bildungseinrichtungen zu versorgen, muss dies nicht nochmals im Vertrag festgelegt werden. Auch gesetzliche Aufgabenbeschreibungen muss man nicht im Vertrag wiederholen.
- Ein Vertrag entsteht im Dialog und sollte die Fortführung des Dialogs festschreiben. Im Vertrag sollte fixiert werden, in welchen Zeitabständen Gespräche zur Zielverfolgung und -erreicherung stattfinden.
- Die Logik des Systems impliziert, dass auch ohne Festschreibung automatischer Rückwirkung auf die Finanzen Art und Ausmaß der Erfüllung der vertraglich vereinbarten Ziele bei der Formulierung des Folgevertrages und der Festlegung der weiteren Zuschusshöhe berücksichtigt werden. Dabei sollte sowohl die Zielverfolgung als auch die Zielerreichung betrachtet werden.

- Es sollten nur Ziele vereinbart werden, die tatsächlich vom Studentenwerk beeinflussbar sind. Ist das Gelingen der Umsetzung von weiteren Partnern abhängig, sollte diese genannt und ggf. einbezogen werden.
- Der Vertrag sollte veröffentlicht und kommuniziert werden.
- Die Formulierungen im Vertrag sollten möglichst konkret sein. Eine Aussage „die Maßnahme X ist wirtschaftlich sinnvoll“ im Rahmen eines Vertrags bringt nichts; damit ist keine klare Zielansage verbunden, letztlich kann hier auch keine Zielerreichung überprüft werden.
- Der Vertrag muss nicht alle Aufgabenbereiche des Studentenwerks gleichermaßen abdecken. Es sollte eine Fokussierung auf die für den Vereinbarungszeitraum wichtigsten Fragen erfolgen. Ein Vertrag, der über alle Bereiche der Tätigkeit geht, wird zu einer „Abhakliste“, in der Banalitäten aufgelistet werden („die Aufgabenübernahme wird weiterhin gewährleistet“). Ein aussagefähiger Vertrag muss herausarbeiten, in welchen Bereichen „große Sprünge“ gemacht werden und diese abbilden.
- Der Vertrag sollte die Autonomie des Studentenwerks unterstützen. Dazu sollten relevante Entscheidungsrechte des Studentenwerks, die aktuell von Bedeutung sind, nochmals herausgestellt werden. Wenn es z.B. darum geht, dass das Studentenwerk für besondere Leistungen in Wohnheimen Zusatzentgelte verlangen möchte, sollte dies explizit als autonomer Entscheidungsgegenstand des Studentenwerks genannt sein. Vorzuschlagen wäre ungefähr folgende Formulierung: „Das Studentenwerk erhält im Bereich der operativen Entscheidungen Autonomie. Dazu gehören z.B. folgende Entscheidungsbereiche: ...“.

Unter Beachtung dieser Spielregeln lässt sich die folgende Struktur für den Rahmenvertrag vorschlagen:

Tabelle 8: Vorgeschlagene Struktur des Rahmenvertrages

<b>Abschnitt des Rahmenvertrags</b>	<b>Inhalt des Abschnitts</b>	<b>Initiativrecht</b>
Präambel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nennung des Zielsystems als Basis für den Vertrag</li> <li>• Bezugnahme auf den Referenzrahmen als Dokument, das als Grundlage für den Vertrag von beiden Seiten anerkannt wird (ggf. Kurzformulierung des Referenzrahmens)</li> </ul>	Formulierung durch SenWFK
Zielprioritäten für die Vereinbarungsperiode	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung, welche Ziele für den Zeitraum der Vereinbarung im Vordergrund stehen sollen</li> <li>• Untermauerung durch eine Ist-Analyse anhand der Daten des Zielcontrollings<sup>36</sup></li> </ul>	Ausarbeitung durch StW
Leistungen der SenWFK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusagen für Finanzausschüsse für die gesamte Laufzeit</li> <li>• Klärung der Rahmenbedingungen der Planungssicherheit</li> </ul>	Formulierung durch SenWFK
Leistungen des StW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung der prioritären Detailziele und Vorhaben</li> </ul>	Vorschlag durch StW

<sup>36</sup> Die Erstellung einer „Eröffnungsbilanz“ mit den Ausgangswerten der für das spätere Zielcontrolling relevanten Informationen stellt eine ideale Ausgangslage dar; die zeitliche Durchführbarkeit ist zu prüfen.

Abschnitt des Rahmenvertrags	Inhalt des Abschnitts	Initiativrecht
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine vollständige Auflistung aller Produktbereiche</li> <li>Fokussierung auf wenige vorrangige Ziele, bei denen „große Sprünge“ gemacht werden</li> </ul>	
Rahmenbedingung: Autonomierechte des StW	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exemplarische Darstellung autonom zu treffender Entscheidungen</li> <li>Aufgreifen aktuell relevanter Bereiche, Schaffung von Sicherheit und Legitimation für Entscheidungen des StW</li> </ul>	Vorschläge von beiden Seiten
Controlling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Messgrößen bzw. Prüfkriterien für die Zielerreichung</li> <li>Darstellung der geplanten Entwicklung der Zielwerte</li> </ul>	Ausarbeitung durch StW
Laufzeit, Vertragsanpassung und Verlängerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nennung Laufzeit des Vertrags</li> <li>Aussagen über Modalitäten der Anpassung und Verlängerung des Vertrags</li> </ul>	Formulierung durch SenWFK
Berichtspflichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verpflichtung auf Berichte</li> <li>Verpflichtung auf regelmäßige Gesprächstermine (und zusätzlich die Vereinbarung des Ablaufs einer evtl. notwendigen ad-hoc-Intervention)</li> <li>Bezug zum Zielcontrolling herstellen</li> </ul>	Formulierung durch SenWFK
Unterschriften		

Das CHE hat einen Überarbeitungsvorschlag zu einem vorliegenden Entwurf des Rahmenvertrags erstellt. U.a. wurde eine Festlegung der Laufzeit, der Verweis auf die zugrunde liegenden Zielsetzungen und die Einbettung in den Prozess der Umgestaltung des Steuerungssystems aufgenommen (vgl. Anlage F).

## **2.5 Vorschläge zur Gestaltung des Instrumentes „Externes Berichtswesen“**

### **2.5.1 Veränderte Notwendigkeiten bei den Berichtspflichten**

Der hier vorgeschlagene neue Steuerungsansatz im Verhältnis Senatsverwaltung und Studentenwerk funktioniert nur, wenn das Erreichen vereinbarter Ziele und Leistungen verlässlich und regelmäßig dokumentiert wird. Bislang besteht das externe Berichtswesen des Studentenwerks Berlin v.a. aus dem Jahresabschluss und dem Geschäftsbericht. Beide Dokumente sollten als Ausgangsbasis für die weiteren Überlegungen genutzt werden. Die Einführung der Steuerungselemente Zielcontrolling und Rahmenvertrag erzeugen aber unter Umständen Informationsbedarfe, die mit diesen Dokumenten nicht vollständig abgedeckt werden können oder eine Veränderung der Berichtsinstrumente erfordern. Inwieweit dies der Fall ist, soll in diesem Kapitel untersucht werden.

Besonders in folgenden zwei Bereichen ergeben sich bezogen auf die Berichtspflichten Veränderungsnotwendigkeiten: einerseits sollte das Zielcontrolling regelmäßig mit aktuellen Daten gespeist werden, damit es seine Wirkung entfaltet;

andererseits sollte regelmäßig über die Umsetzung des Rahmenvertrages berichtet werden.

Bei der Gestaltung des Berichtswesens sind einige grundlegende **Anforderungen** zu beachten:

- Es sollten **nur steuerungsrelevante Informationen** vom Studentenwerk an die SenWFK weitergegeben werden. Das Studentenwerk hat aber natürlich die Möglichkeit, weitere Informationen nachrichtlich weiterzugeben.
- Die Berichte zum Zielcontrolling und zum Rahmenvertrag müssen mit dem vorhandenen Informations- und Berichtswesen abgestimmt und nach Möglichkeit integriert werden. Es sind die Stellen zu identifizieren, an denen wirklich neue Informationen benötigt werden. Es sollte vermieden werden, dass alten und neuen Berichtspflichten unverbunden parallel nachgekommen werden muss. Um den Aufwand in Grenzen zu halten, sollten die neuen Anforderungen möglichst in die bestehenden Instrumente integriert werden. Es geht also um eine **Weiterentwicklung der vorliegenden Berichtsinstrumente**.
- Die Berichte sollten – in geeigneter Weise ausbalanciert – **drei grundlegende Funktionen** erfüllen:
  - (a) Legitimation: Dem Geldgeber soll verdeutlicht werden, dass die Umsetzung der vereinbarten Ziele im Plan ist und die Gewährung von Mitteln und Freiheiten in adäquater Weise genutzt wird.
  - (b) Problemerkennung: Die Berichte sollen offenbaren, wenn in Bezug auf die Zielerreichung Schwierigkeiten auftreten. Sie sollen dabei – wenn möglich – auch erste Hinweise auf eine Ursachendiagnose ermöglichen.
  - (c) Flexibilität: Die Berichte sollen die Grundlage für flexible Anpassungen von Vereinbarungen oder Zieldefinitionen legen, falls gravierende Probleme oder nicht vorhersehbare neue Entwicklungen vorliegen, die eine Anpassung der vereinbarten Schritte zur Umsetzung der Ziele oder sogar der Ziele selbst sinnvoll erscheinen lassen.
- Die Berichte sollten **jährlich** erstellt werden. Kürzere Zeiträume würden zu hohem Aufwand erzeugen, längere würden eine frühzeitige Problemerkennung behindern. Unter Umständen kann im ersten Jahr der Laufzeit einer mehrjährigen Rahmenvereinbarung auf eine Berichtspflicht verzichtet werden, wenn eindeutig absehbar ist, dass in der Anlaufphase der Umsetzung noch keine relevanten Inhalte zu berichten sind.
- Auch in Bezug auf die Kommunikation zwischen Studentenwerk und SenWFK kann die Berichterstattung die Transparenz und Sachorientierung deutlich befördern; sie sollte daher eingebettet sein in einen dialogischen Prozess. Gekoppelt an die Berichterstattung sollte **jährlich eine Bewertung/Diskussion** der Umsetzung der Rahmenvereinbarung/Zielhierarchie erfolgen. Dabei besteht die Möglichkeit der Anpassung der Ziele und Planungen bei veränderten Gegebenheiten. Dazu sollten mindestens einmal jährlich ziel- und strategiebezogene Gespräche der Vertragsparteien stattfinden, in die auch Studierende und Hochschulvertreter einbezogen werden können.
- Wenn – dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung folgend – beide Vertragspartner, SenWFK und Studentenwerk, Leistungen in eine Vereinbarung (z.B. den Rahmenvertrag) einbringen, sollte auch die Berichterstattung **keine „Einbahnstraße“** sein. Als Ausdruck eines partnerschaftlichen Verständnisses sollten Senatsverwaltung und Studentenwerk sich in geeigneter Form wechselseitig angemessen über den Stand der Umsetzung berichten.

## 2.5.2 Berichte zum Zielcontrolling

- Die Basis der neuen staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin durch die SenWFK soll – wie oben dargelegt – ein längerfristiges Zielsystem sein; dieses besteht u.a. aus einem System hierarchisch gegliederter Ziele. Das Zielcontrolling ermöglicht es, über eine **Operationalisierung und ggf. Messung** aus staatlicher Perspektive den Erfolg des Studentenwerks bei der Erfüllung von Aufgaben und Erbringung von Leistungen abzubilden. D.h. SenWFK und Studentenwerk einigen sich auf eine begrenzte Anzahl an Indikatoren, die ein Gesamtbild der Erfolgskriterien der Arbeit des Studentenwerks liefern sollen und deren Informationen u.a. auch eine Verhandlungsgrundlage für die Schwerpunktsetzungen im Rahmenvertrag darstellen können.
- Es geht daher – evtl. im Gegensatz zum Rahmenvertrag – in diesem Berichtssystem explizit **nicht darum, Zielwerte o.ä. für die zu erhebenden Indikatoren zu setzen**, sondern darum, die vorhandene Berichterstattung so weit wie möglich und sinnvoll mit der (bislang vorläufigen) Strukturierung der Zielhierarchie zu harmonisieren.
- Da die Inhalte der Zielhierarchie das gesamte Spektrum der Arbeit des Studentenwerks widerspiegeln, wäre auch die mögliche **Erwartung**, das Studentenwerk müsse nun in der Berichterstattung in allen Bereichen **Verbesserungen/Steigerungen** nachweisen, **nicht angemessen** (Schwerpunkte punktueller Veränderung können sehr wohl jedoch in Orientierung am „Referenzrahmen“ im Rahmenvertrag vereinbart werden). Die Operationalisierung bietet aber die Chance, die Leistungen des Studentenwerks und das bisher Erreichte strukturiert nach der Gliederungslogik der definierten Zielvorstellungen der SenWFK abzubilden und Diskussionsgrundlagen auf der Ebene Studentenwerk – Staat zu schaffen.
- Empfohlen wird daher,
  - die Grundaussagen des Referenzrahmens und die Inhalte bzw. die Hierarchie des Zielcontrollings jährlich im Rahmen des Geschäftsberichts darzustellen sowie
  - dort ebenfalls jährlich die Ziele jeweils mit aussagekräftigen aktuellen Daten zu speisen und zu kommentieren.
- Für alle Ziele sind also **Indikatoren und ergebnisbezogene Messgrößen** zu entwickeln, die im Sinn der Prüf- und Messbarkeit die angedachten und noch zu vereinbarenden Ziele genauer operationalisieren und eine klare Überprüfung der Umsetzung ermöglichen. Diese Überprüfung setzt nicht zwingend quantitative Messgrößen voraus; auch das Eintreten eines bestimmten Ereignisses/die Durchführung einer Maßnahme kann eindeutig geprüft werden. Es geht also v.a. um die Definition einer Hierarchie inhaltlicher Ziele, deren Strukturierung regelmäßig durch die präzise Nennung von Fakten gefüllt wird.

Im Zusammenhang mit Berichtswesen im öffentlichen Sektor wird derzeit viel über Instrumente wie Balanced Scorecards oder Wissensbilanzen diskutiert. Der wesentliche Vorteil dieser Instrumente steckt in der Schaffung von Ausgewogenheit und Balance zwischen unterschiedlichen Messgrößen. In häufig umfassende Datenpools wird eine Struktur gebracht, indem verschiedene Dimensionen herausgearbeitet werden. Für das hier zu erarbeitende Zielcontrolling scheint das von nachrangiger Bedeutung, weil die Struktur ja bereits durch die Zieltabelle

vorgegeben ist. Die Dimensionen könnten allerdings herangezogen werden, um die Ausgewogenheit der Daten zu prüfen:

- Bilden die Indikatoren ausgewogen die Dimensionen Input – Prozess – Output ab?
- Bilden die Indikatoren ausgewogen die Dimensionen der Balanced Scorecard ab, gibt es also z.B. kein Übergewicht von Finanzindikatoren?

D.h. BSC und Wissensbilanz sollten nicht die Basis für die Aufbereitung der Berichte sein, sondern der Bericht ist auf das Zielsystem auszurichten. Die Denkschemata der BSC und Wissensbilanz könnten aber verwendet werden, um ggf. Ungleichgewichte zu identifizieren. Würde man z.B. merken, dass die Ziele weitgehend inputbezogen operationalisiert wurden oder Finanzkenngrößen dominieren, müsste die Operationalisierung nachjustiert werden. Dies kann allerdings erst nach dem nächsten Schritt der Präzisierung der Indikatoren geschehen.

Im Folgenden werden auf Basis der vorläufigen Zielhierarchie (vgl. Tabelle 7) **erste Vorschläge für ein operationales Messsystem** (steuerungsrelevante Indikatoren zur Erfolgsüberprüfung in Bezug auf die hierarchisierten Ziele) entwickelt. Diese Vorschläge wurden noch ohne Beteiligung des Studentenwerks erstellt.<sup>37</sup> Sie sind als eine erste Ideensammlung zu verstehen und müssen zu einem späteren Zeitpunkt in mehrerer Hinsicht durch das Studentenwerk sowie die Senatsverwaltung überprüft und weiterentwickelt werden, insbesondere unter Rückgriff auf folgende Fragen:

- **Steuerungsrelevanz:** Hängt die Information direkt mit den Zielsetzungen zusammen.
- **Beeinflussbarkeit:** Kann das Studentenwerk den Indikator durch eigene Anstrengung verbessern?
- **Verfügbarkeit:** Wird der Indikator bereits erhoben oder kann er mit angemessenem Aufwand erhoben werden?
- **Aussagefähigkeit:** Trifft der gewählte Indikator genau die mit dem Ziel intendierte Aussage?
- **Überschaubarkeit:** Bleibt das Set an Indikatoren überschaubar oder wird es überkomplex?
- **Ausgewogenheit:** Deckt das gewählte Set an Indikatoren alle relevanten Dimensionen ab, die für die Arbeit des Studentenwerks bedeutsam sind?

---

<sup>37</sup> Für die anschließenden Operationalisierungsvorschläge wurden v.a. folgende Datenquellen ausgewertet: Geschäftsberichte des Studentenwerks Berlin, Geschäftsberichte/Leistungsbilanzen anderer Studentewerke, Broschüre „Studentenwerke im Zahlenspiegel“ (jährlich herausgegeben vom Deutschen Studentenwerk), Das soziale Bild der Studierenden in Berlin 2003 – ausgewählte Ergebnisse der 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks.

Tab. 9: Erste Vorschläge zu einer Operationalisierung der Zielhierarchie

Ziel	Denkbare <b>aussagekräftige Indikatoren</b>  (quantitative Messgröße oder Maßnahme/Ereignis; bei Letzterem nur beispielhafte oder stichwortartige Nennung der „Überschrift“ relevanter Maßnahmen/Ereignisse)
<b>1. Studienerfolg sozial absichern</b>	
1.1	<p>zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen</p> <p><u>Speisebetriebe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Tischplätze und Einrichtungen (Mensen und Cafeterien);</li> <li>• Anzahl ausgegebener Essen an Hochschulangehörige bzw. Studierende (evtl. auch Relation zu den Studierendenzahlen);</li> <li>• Entwicklung der Umsatzzahlen, Essenspreise und Erlöse/Deckungsfehlbeträge;</li> <li>• Zahlen zu wesentlichen Änderungen des Angebots (z.B. Zunahme Zwischenverpflegungen);</li> <li>• Zertifizierungen des Mensabetriebes, siehe 2.4;</li> <li>• max. Zeit, in der von allen Hochschulstandorten aus ein Angebot der Speisebetriebe erreicht werden kann;</li> <li>• Zufriedenheit der Studierenden.</li> </ul> <p><u>Studentisches Wohnen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Wohnheime/Wohnplätze;</li> <li>• Auslastung/Leerstandsquote, Versorgungsquote;</li> <li>• Anteil der zentralen Angebote;</li> <li>• Zufriedenheit der Studierenden.</li> </ul> <p><u>Ausbildungsförderung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl/Anteil der Anträge/Förderfälle, Förderquote;</li> <li>• Relation Förderanträge/-fälle/ ausgeschüttete Fördermittel pro Mitarbeiter;</li> <li>• Umfang spezieller Informationsaktionen.</li> <li>• Zufriedenheit mit der Beratungsleistung.</li> </ul> <p><u>Betreuungsdienste/Arbeitsvermittlung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Summe/Fälle der Aufwendungen für Integrationshilfen für behinderte Studierende;</li> <li>• Summe/Fälle der Unterstützungsleistungen in besonderen Notlagen;</li> <li>• Anzahl neuer Klienten in Beratungsstellen;</li> <li>• Beratungsstunden einzeln/Gruppenstunden, Anzahl der Gruppen, Klienten in Gruppen;</li> <li>• Anzahl der Fälle der durchgeführten Schwangerschaftskonfliktberatung;</li> <li>• zur Arbeitsvermittlung siehe 1.3.</li> </ul> <p><u>Serviceangebote und kulturelle Förderung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förder-/Nutzungszahlen einiger repräsentativer Angebote.</li> </ul>
1.2	<p>neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen<sup>38</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Erschließung neuer Geschäftsfelder: Art des Geschäftsfelds, Umsatz/Erlös bzw. Fallzahlen/Leistungsumfang im Geschäftsfeld (je nach Art des Geschäftsfelds zu spezifizieren);</li> <li>• Ausweis der genannten Größen als Wachstumsraten gegenüber dem Vorjahr.</li> </ul>

<sup>38</sup> Wie in Kap. 2.2.2 dargelegt, ist insbesondere bei diesem Ziel aufgrund verschiedener Interpretationsmöglichkeiten die Definition noch zu spezifizieren.

1.3	Studienfinanzierung sichern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl/Umfang der Fälle der Unterstützungsleistungen des Studentenwerks (Darlehen, Zuschüsse);</li> <li>• Anzahl der Vermittlungen der Arbeitsvermittlung;</li> <li>• Nennung der Aktivitäten im Bereich Finanzierungsberatung, Anzahl der Fälle umfassender Finanzierungsberatung;</li> <li>• Ausbildungsförderung siehe 1.1.</li> </ul>
<b>2. Selbststeuerung verbessern</b>		
2.1	Unternehmerisches Handeln fördern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfang und Anteil der Erlöse an der StW-Finanzierung.</li> <li>• Höhe der Rücklagenbildung inkl. Angabe der Zweckbestimmung;</li> <li>• Investitionsvolumina;</li> <li>• Umfang von innerhalb des Studentenwerks dezentral bewirtschaftbaren Budgets.</li> <li>• Nennung von Beteiligungen an Unternehmen/Unternehmensgründungen [StudWG §1 Abs. 4];</li> <li>• Darin erwirtschaftete Umsätze/Gewinne.</li> </ul>
2.2	Wirtschaftlichkeit optimieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materialaufwand für bezogene Waren; Betrieblicher Sachaufwand;</li> <li>• Personalaufwand oder Gesamtaufwand jeweils in Relation zur Leistung (Wohnheimplätze, ausgegebene Essen ...); evtl. im Vergleich zum Vorjahr.</li> <li>• Nennung interner Umstrukturierungen, Reorganisationen, Umfang des Outsourcing.</li> <li>• Nennung weiterer Anzeichen für Effizienzsteigerungen (z.B. Erlössteigerungen durch Veränderung der Ausschreibungspraxis; konkrete Kostensenkungen in bestimmten Bereichen etc.).</li> <li>• Evtl. Ausweitung der Nutzungszeiten für Speisebetriebe.</li> </ul>
2.3	Einnahmequellen erschließen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arten neuer Einnahmequellen (Catering, gastronomische Betreuung von Tagungen und Messen, Hochschulbewirtschaftung etc.); Umsatz und Erlöse nach Art.</li> <li>• Entwicklung der Einnahmen insg.</li> <li>• Eingeworbene Spenden/Fördergelder.</li> </ul>
2.4	Qualitätsmanagement ausbauen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zertifizierungen; Auszeichnungen;</li> <li>• durchgeführte Zufriedenheitsbefragungen;</li> <li>• Schulungen siehe 2.5.</li> </ul>
2.5	Mitarbeiterfort- und -weiterbildung intensivieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwendungen für Personalentwicklung;</li> <li>• Anteil der Mitarbeiter, die 2005 eine mindestens eintägige Schulung absolviert haben;</li> <li>• inhaltliche Schwerpunkte (z.B. Fremdsprachen, interkulturelle Kompetenz).</li> </ul>

3. Anspruchsgruppen stärken		
3.1	Partizipation der Studierenden stärken, studentische Arbeit ermöglichen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der studentischen Selbstverwaltung (Höhe und Zweck der Zuschüsse);</li> <li>• Anzahl/Anteil stud. Angestellter im StW in Aushilfsbereichen und qualifizierten Tätigkeitsbereichen;</li> <li>• Förderung von Eigeninitiativen inkl. Fördersumme.</li> </ul>
3.2	Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten (darunter: Internationalisierung stärken; Marketing für den Hochschulstandort Berlin)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl/Anteil ausländischer Studierender (längere Mietverhältnisse bzw. Kurzaufenthalte bei Programmstudierenden/Stipendiaten) in den Studentenwerks-Wohnheimen;</li> <li>• Durchgeführte Integrations- und Sprachangebote für ausländische Studierende (Tutorenprogramme).</li> <li>• Anzahl der Kontaktstunden in Schulen;</li> <li>• Zahl und Art der Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Hochschul-Studienberatung und Studentenwerk;</li> <li>• In Befragungen erhobene Bekanntheit der angebotenen Student Services.</li> </ul>
3.3	Verhältnis StW-Hochschulen entwickeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl und Art durchgeführter Kooperationsprojekte mit Hochschulen.</li> <li>• Mit Hochschulen abgeschlossene Zielvereinbarungen.</li> </ul>
3.4	Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten (ökologische Orientierung, Ausbildungsplätze, Behindertenintegration, Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungseinrichtungen)	<p><u>Ökologische Orientierung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil/Nachfrage besonderer Essensangebote;</li> <li>• Auszeichnungen und Zertifizierungen, z.B. für das Essensangebot.</li> </ul> <p><u>Ausbildungsplätze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Ausbildungsplätze; Anteil der späteren (befristeten/unbefristeten) Übernahmen.</li> </ul> <p><u>Behindertenintegration:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwerbehindertenquote im StW;</li> <li>• Anteil behindertengerechter Wohnräume.</li> </ul> <p><u>Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungseinrichtungen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Einrichtungen/Plätze,</li> <li>• Informationen zur Nachfrage,</li> <li>• wesentliche Veränderungen.</li> </ul>
3.5	Mitarbeiterorientierung stärken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfang des Krankenstands/der Fehlzeiten;</li> <li>• Nennung beispielhafter Aktivitäten in der Personalentwicklung und im Gesundheitsmanagement.</li> </ul>
3.6	Kundenorientierung stärken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zufriedenheitswerte aus Kundenbefragungen (Mittelwerte);</li> <li>• Kurzbeschreibung durchgeführter Kundenbefragungen und der Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen.</li> </ul>

Insgesamt zeigt sich:

- Teilweise lassen sich die formulierten Ziele noch in verschiedene Richtungen interpretieren. Beispielsweise bleibt die Zielsetzung des Teilziels „unternehmerisches Handeln fördern“ vage (vgl. Kapitel 2.2). Die **Zielhierarchie ist noch nicht hinreichend präzise**, eine sinnvolle Operationalisierung, die für das Zielcontrolling notwendig ist, ist daher ohne Zusatzüberlegungen/genauere

Festlegungen von SenWFK und Studentenwerk zu diesem Zeitpunkt nicht möglich. Die Präzisierung kann über die Formulierung des Referenzrahmens erfolgen und anschließend in geeignete Indikatoren „übersetzt“ werden. Eine Annäherung kann parallel über die Diskussion von Mess- und Prüfgrößen für Ziele erfolgen, über die Konsens gebildet werden kann. Der erste Versuch der Operationalisierung belegt nachdrücklich, dass ein Messsystem nur dann etabliert werden kann, wenn sich die Beteiligten auf ein klares Verständnis der Ziele geeinigt haben.

- Die vorgenommene Sammlung ist zumindest geeignet, diese Problematik zu verdeutlichen und bietet den Partnern **Anknüpfungspunkte für die notwendige Weiterentwicklung**, indem sie die Palette der Möglichkeiten eröffnet. Eine weitere Bearbeitung ist derzeit (ohne die Mitwirkung des Studentenwerks) nicht möglich.
- Bei einigen Zielen ergibt sich eine **Vielzahl an möglichen Messgrößen**. Für den weiteren Prozess wird es notwendig sein, zu einer Auswahl zu kommen. Es sollte gelingen, zu jedem Ziel (das nahezu allumfassende Teilziel „zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen“ ausgenommen) maximal drei ergebnisbezogene Indikatoren zu definieren.
- Es ist zu hinterfragen, ob die Operationalisierung der 14 Ziele in jeweils 2-3 Indikatoren nicht eine **zu kleinteilige Abbildung** darstellt, zumal die Indikatoren nicht tautologie- und überschneidungsfrei sind. Insbesondere bei den Teilzielen
  - „Neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen“;
  - „unternehmerisches Handeln fördern“ und „Einnahmequellen erschließen“;
  - „Mitarbeiterfort- und –weiterbildung intensivieren“ und „Mitarbeiterorientierung stärken“
 ist zu überprüfen, ob eine Zusammenführung Sinn macht. Auf eine Zusammenführung sollte nur verzichtet werden, wenn sich bei der Interpretation der genannten Ziele herausstellt, dass unterschiedliche Orientierungen dahinter stehen.

### 2.5.3 Berichte zur Umsetzung des Rahmenvertrages

- Über die Umsetzung des Rahmenvertrages sollte ebenfalls regelmäßig berichtet werden. Berichte über die Umsetzung der vereinbarten Inhalte verdeutlichen, dass es den Beteiligten nicht nur abstrakt um die Einführung eines Steuerungsinstrumentes namens „Rahmenvertrag“ geht, sondern dass die beteiligten Vertragspartner dieses Instrument auch tatsächlich sinnvoll zur Vereinbarung konkreter Vorhaben nutzen, die inhaltlich vereinbarten Ziele ernst nehmen und auch in der Umsetzung nicht aus dem Auge verlieren.
- Berichte über den Umsetzungsstand bieten in Koppelung mit regelmäßigen Gesprächsterminen zudem die fundierte Basis für evtl. notwendige Anpassungen (wenn Notwendigkeiten auftreten, die bei Abschluss der Rahmenvereinbarung noch nicht absehbar waren und veränderte Schwerpunkte notwendig machen) und Fortschreibungen etc. Sie dokumentieren auch, wenn das Studentenwerk kurzfristig bessere Maßnahmen als evtl. vereinbart zur Zielerreichung gefunden hat.
- Die Umsetzung des Rahmenvertrags ist auf Wirkungen ausgerichtet, die sich in den Messgrößen des Zielcontrollings positiv niederschlagen sollen. Ein ergebnisbezogenes Controlling besteht somit in einer jährlichen Analyse der Werte des Zielcontrollings (s.o.) und einer Bewertung der kausalen Zusammenhänge mit der

Rahmenvereinbarung (ab 2007, wenn 2006 das Zielcontrolling vereinbart wurde). Die Veränderungen im Zielcontrolling sollten als Input für die Erarbeitung der Inhalte des Rahmenvertrags herangezogen werden. Darüber hinaus sollte das Studentenwerk jährlich über die Verfolgung und Erreichung der in der Rahmenvereinbarung präzisierten Ziele und Verpflichtungen berichten.

- Das Studentenwerk soll über die Erreichung der im Rahmenvertrag vereinbarten Ziele in komprimierter Form anhand ergebnisbezogener Messgrößen berichten. Voraussetzung für eine sinnvolle Berichterstattung ist allerdings eine adäquate Gestaltung des Rahmenvertrags; dieser sollte daher geeignete Grundlagen für die Berichte zur Umsetzung legen. Notwendige Voraussetzungen für eine sinnvolle Ausgestaltung der Berichte sind das Festschreiben konkreter Ziele und Vorhaben und Aussagen über Prüfkriterien für die Zielerreichung (vgl. Kapitel 2.4 zum Rahmenvertrag).
- Die Berichtspflichten bezüglich der Umsetzung der Rahmenvereinbarung sollten vom Studentenwerk in geeigneter Weise mit der Erstellung des Geschäfts- und Leistungsberichts verbunden werden, um Doppelaufwand zu vermeiden.

### 3. Zielfindungs- und Vereinbarungsprozess

#### 3.1 Rückblickende Projektbeschreibung

Im Folgenden wird der Projektablauf, soweit er vom CHE begleitet wurde, knapp zusammengefasst:

- 22. Juni 2005: Überarbeitung des Kooperationsvertrages, Vertragsunterzeichnung.
- 29. Juni 2005: Übersendung des ersten Diskussionspapiers des CHE an die Projektpartner ("Stellungnahme zu den bisherigen Überlegungen für das Zielsystem des Studentenwerks Berlin"): Kommentar zur vorliegenden Zielsystematik, Erarbeitung von Kriterien zur Identifikation von Zielen auf Ebene der Handlungsfelder.
- 4. Juli 2005: Bestandsaufnahme der gegenwärtigen staatlichen Steuerung des StW Berlin: getrennte Experteninterviews mit der Geschäftsführerin des Studentenwerks und Herrn Reich (Gespräch v.a. über Umfang und Ausrichtung der bisherigen Steuerung; Gesprächsleitfaden vgl. Anlage A). Daneben Dokumentenanalyse, um die wichtigsten traditionellen Interaktionskanäle der staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin zu identifizieren.
- 5. Juli 2005: Übersendung des CHE-Papiers "Optionen zur grundsätzlichen Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin" (Fassung vom 27. Juni 2005) an die Projektpartner. Es hält aus Sicht des CHE Punkte fest, in denen die SenWFK intern Grundentscheidungen herbeiführen müsste.
- Parallel Versand des Papiers "Strategische Steuerungsfragen an die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur...", welches Grundfragen aus Sicht des StW formuliert (Fassung vom 27. Juni 2005).
- 22. Juli 2005: Übermittlung der bisherigen Leitbildformulierungen des Studentenwerks an das CHE.
- 26. Juli 2005: Übersendung des SenWFK-Entwurfs des Rahmenvertrags (Stand: 18. Juli 2005) an das CHE.
- 15. August 2005: Versand eines CHE-Vorschlagspapiers („Grundzüge der staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin“; Fassung vom 15. August 2005), das die Grundzüge einer Steuerungs-Gesamtarchitektur skizziert und die Gestaltung der Instrumente im Verhältnis Staat-Studentenwerk entwirft, an die Projektpartner.
- 15. August 2005: Versand einer überarbeiteten Version des Papiers vom 29. Juni 2005 („Stellungnahme zu den bisherigen Überlegungen für das Zielcontrolling des Studentenwerks Berlin“ – Kapitel 3 ergänzt, welches die bisherigen Zielformulierungen der SenWFK abgleicht mit den vorliegenden Leitbildern des Studentenwerks; Aktualisierung einzelner Abschnitte, Einarbeitung der Analyse der Leitbilder des Studentenwerks).
- 26. August 2005: Gespräch aller Projektbeteiligten mit StS Husung.  
Gesprächsinhalte: Zwischenstand; kurze Diskussion der vorgeschlagenen Gesamtsteuerungsarchitektur (auf Grundideen reduziert); Fragenkomplexe in Bezug auf einzelne Steuerungsinstrumente; weiteres Vorgehen. Die Ergebnisse:
  - StS Husung hält grundsätzlich einen „Referenzrahmen“ und damit die vom CHE vorgeschlagene Zweigliedrigkeit des Zielsystems (1. Zielcontrolling,

2. „Referenzrahmen“ in Form „klarer Ansagen“ auf Grundfragen) für sinnvoll.
- Die Restlaufzeit des Projekts soll eine Vorarbeit für eine größere Lösung sein (Vorbereitung des Prozesses der Zielfindung sowie der Strukturierung von Verhandlungsprozessen zwischen Studentenwerk und Staat/Hochschulen).
  - Der Rahmenvertrag soll bereits jetzt in die zukünftige Struktur eingepasst werden, indem eine Vereinbarung des Vorgehens und der Perspektive aufgenommen wird.
  - Weiteres Vorgehen: Es soll abweichend vom vereinbarten Zeitplan drei vom CHE moderierte Workshops geben, um die inhaltliche Position der „stakeholder“ zu strategischen Grundfragen der Aufgabenstellung und Ausrichtung des Studentenwerks zu eruieren: Jeweils einen Workshop mit Studierenden, mit Hochschulvertretern und Studentenwerks-intern.
  - Anpassung des Zeitplans.
- 2. September 2005: Übersendung von Überarbeitungsvorschläge aus Sicht des CHE zum Entwurf des Rahmenvertrages (bezogen auf den Rahmenvertrag mit Stand 18. Juli)
  - 7. September 2005: Übersendung des ersten Entwurfes eines „Referenzrahmens“ durch die SenWFK („Staatliche Grundentscheidungen zur Vorbereitung des Zielsystems für das Studentenwerk“; Fassung vom 1. September 2005) an das CHE.
  - 8. September 2005: Übersendung einer Stellungnahme der SenWFK zur vom CHE vorgeschlagenen überarbeiteten Zielhierarchie (Fassung vom 15. August 2005) an das CHE.
  - 15. September 2005: Workshop mit Vertretern des Studentenwerks (inhaltliche Positionierung der „stakeholder“ zu strategischen Grundfragen der Aufgabenstellung und Ausrichtung des Studentenwerks).
  - 22. September 2005: Workshop mit den Hochschulen (inhaltliche Positionierung der „stakeholder“ zu strategischen Grundfragen der Aufgabenstellung und Ausrichtung des Studentenwerks).
  - 29. September 2005: Workshop mit Studierenden (inhaltliche Positionierung der „stakeholder“ zu strategischen Grundfragen der Aufgabenstellung und Ausrichtung des Studentenwerks).
  - 24. Oktober 2005: Versand der Workshop-Protokolle an die Projektpartner.
  - 24. November 2005: Versand eines CHE-Papiers, das die in den Workshops entwickelten Leitbilder/Visionen zusammenfassend vergleicht und Gemeinsamkeiten/Unterschiede mit den bisherigen städtischen Vorstellungen identifiziert. In einem weiteren Schritt werden in diesem Papier aus unserer Sicht Schlussfolgerungen für das Zielcontrolling erarbeitet.
  - 29. November 2005: Gespräch mit Hr. Reich (SenWFK) bzgl. des weiteren Vorgehens. Ergebnis: Die Operationalisierung der Teilziele soll folgendermaßen erfolgen: Die SenWFK verständigt sich innerhalb einer Woche auf eine aus ihrer Sicht tragbare Zielhierarchie. Auf Basis dieser abgestimmten Zielhierarchie startet das CHE gemeinsam im Gespräch mit z.B. dem Controlling des Studentenwerks und weiteren Experten Überlegungen zur Operationalisierung. Die Ergebnisse der Überlegungen werden nicht separat verschriftlicht, sondern in den ohnehin zu erstellenden Abschlussbericht eingearbeitet. Dieser wird dann 2006 auf einem Abschlussworkshop insgesamt diskutiert.
  - 5. Dezember 2005: Zwischenbericht durch die SenWFK im Staatssekretärsausschuss zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung.

- 16. Dezember 2005: SenWFK übermittelt CHE überarbeiteten Entwurf der Zielhierarchie. Diese Zielcontrolling-Tabelle stellt aus Sicht der SenWFK den vorläufigen Zwischenstand dar, auf dessen Grundlage im Projekt weitergearbeitet werden soll.
- 4. Januar 2006: Übermittlung eines CHE-Papiers „Operationalisierung der vorläufigen Zielhierarchie: Hintergrund und grundlegende Anforderungen“ an das Studentenwerk mit Vorschlägen für ein Auswertungsraster.
- 17. Januar 2006: Das StW erklärt, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht an einer Operationalisierung der Ziele mitwirken zu wollen; zunächst solle eine Einigung über die Zieltabelle erfolgen. Die Mitwirkung am Abschlussworkshop, auf dem alle erarbeiteten Inhalte zur Diskussion stehen, wird zugesagt. Das CHE startet eigenständige Überlegungen ohne geplante Qualitätssicherung durch das Studentenwerk.
- 6. März 2006: Versand des zusammenfassenden Abschlussberichtes des CHE an die Teilnehmer des Abschlussworkshops.
- 15. März 2006: Abschlussworkshop mit Vertretern des Studentenwerks (Geschäftsführung und Abteilungsleiter), des Verwaltungsrates des Studentenwerks und der SenWFK. Ziele neben allgemeinem Feedback zum Entwurf des Abschlussberichtes:
  - Einigung auf die grundsätzliche Gestaltung des Steuerungssystems (Grundlogik);
  - Identifikation von Klärungsbedarfen und ersten Lösungsansätzen (Baustellen),
  - Definition von to dos, Einigung auf das weitere Vorgehen (Prozess).
- 3. April 2006: Abschlussbericht im Staatssekretärsausschuss zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung.

Aus diesem Ablauf lassen sich allgemeine Schlussfolgerungen für ein rationales Verfahren zur Etablierung eines Zielsystems ziehen (auch über den Kontext des Studentenwerks hinaus):

- Der Prozess sollte stets mit einer Bestandsaufnahme starten. Zu erheben sind: Welche Rolle spielen Ziele bisher in der Steuerung? Gibt es bereits Zielformulierungen auf zentraler/dezentraler Ebene? Der Status Quo sollte ausgewertet und im Hinblick auf Defizite analysiert werden. Dazu sind Dokumentenanalysen, Experteninterviews und ggf. Workshops zu realisieren.
- Die Rolle des zu etablierenden Zielsystems für die Steuerung muss zu Anfang geklärt werden. Je nach ressortspezifischem Kontext wird das Zielsystem in andere Steuerungsinstrumente eingebettet. Es ist ein Soll-Modell für das Zusammenspielen der Steuerungsinstrumente mit dem Zielsystem zu entwerfen. Es besteht nur dann Bereitschaft, am Zielsystem mitzuarbeiten, wenn bekannt ist, wofür es eingesetzt wird. Und nur wenn ein Bezug zu Zielvereinbarungen/Verträgen und Berichtswesen besteht, kann das Zielsystem eine Wirkung entfalten. Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, dass es ein landesweites Einheitsmodell geben wird; es sind ressortspezifische Lösungen anzustreben. Der Vorschlag sollte von staatlicher Seite kommen, aber in einem partizipativen Prozess mit der zu steuernden Einrichtung verabredet werden.
- Die Einbeziehung der Anspruchsgruppen in zielbildende Workshops ist aufwändig, aber zur Legitimation des Prozesses sinnvoll. Sie sollte jedoch zu einem früheren

Zeitpunkt als in obigem Ablauf realisiert werden (unmittelbar nach der Bestandsaufnahme und dem Entwurf des Steuerungsmodells). Gegenstand sollte eine generelle Diskussion über Ziele und Strategien der jeweiligen Einrichtung sein. Dabei muss den Beteiligten klar gemacht werden, dass Zielkonflikte auftreten können, die politisch zu lösen sind.

- Auf Basis der Bestandsaufnahme und der Workshops sollte die Senatsbehörde einen Vorschlag für das Zielsystem erstellen, und zwar inklusive Controllingtabelle und Referenzrahmen. In die Erarbeitung ist die Expertise der jeweiligen Einrichtung einzubeziehen. Eine Tabelle mit Zielen alleine reicht nicht, es muss eine grundlegende Interpretation mitgeliefert werden. Hinter dem Entwurf sollte ein klar artikulierter politischer Wille stehen, insbesondere der Referenzrahmen sollte mit hoher Verbindlichkeit für beide Seiten versehen werden.
- Die Senatsbehörde sollte dabei die Einbettung des jeweiligen Zielsystems in eine Gesamtsicht staatlicher Ziele (auf der übergeordneten strategischen Ebene) sicherstellen. Nötig ist ein Gesamtüberblick, der staatliche Gesamtziele definiert und für die verschiedenen Akteure präzisiert.
- Über das Zielsystem sollte es einen Diskussions- und Aushandlungsprozess zwischen Senatsverwaltung und Einrichtung geben. Es wird nach Möglichkeit im Konsens, aber letztlich politisch verabschiedet.
- Die Aufgabe der Operationalisierung in Messgrößen sollte bei der betreffenden Einrichtung liegen. Der Vorschlag dazu wird also „bottom-up“ erarbeitet und mit der Senatsbehörde ausgehandelt. Bei der Operationalisierung kann sich Nachbesserungsbedarf am Zielsystem ergeben (z.B. weil sich Ziele als nicht operationalisierbar herausstellen). Entsprechend sollte das vorläufig beschlossene Zielsystem nochmals revidierbar sein, dann aber durch klare politische Ansage Verbindlichkeit erlangen.

### **3.2 Vorschläge zum weiteren Prozess**

Wenn das Studentenwerk Autonomie in der Ziel- und Profilbildung haben soll, dann muss das Zielsystem Ergebnis eines Gegenstromprozesses sein. D.h. in einem strukturierten Verfahren müssen Senatsverwaltung und Studentenwerk die Möglichkeit haben, das Zielsystem gemeinsam zu erarbeiten. In den vorangehenden Schlussfolgerungen wurde dies bereits deutlich. Jede Seite muss klar definierte Initiativ- und Erstvorschlagsrechte haben. Gleiches gilt für den Rahmenvertrag.

Insgesamt könnte ausgehend von der jetzigen Situation (der Abschluss des ersten Rahmenvertrages wird als gegeben vorausgesetzt) folgender Prozess empfohlen werden, in dem SenWFK und Studentenwerk im Wechselspiel agieren:

Tabelle 10: Vorschlag zum weiteren Vorgehen<sup>39</sup>

Schritt	Inhalt
0	Es findet eine Verständigung auf die vorgeschlagene Steuerungsarchitektur für das StW statt.
1	StW äußert Vorstellungen, in welchen Bereichen eine Verabredung von Zielen mit dem Ministerium gewünscht wird, und nimmt Stellung zum bisherigen Entwurf des Zielsystems.
2	SenWFK legt einen verbindlichen Text für den Referenzrahmen und einen daraus abgeleiteten abstrakten Vorschlag für ein Zielsystem vor (aufbauend auf dem bisherigen Stand).
3	Der SenWFK-Vorschlag wird im StW diskutiert, dies wird zur internen Zielklärung und -überprüfung genutzt. Im StW wird Konsens gebildet (Geschäftsführung, Verwaltungsrat, Abteilungsleiter), ggf. wird ein Gegenvorschlag zum SenWFK-Konzept unterbreitet.
4	Zwischen SenWFK und StW wird das Zielcontrolling und der begründende Referenzrahmen ausgehandelt und es wird Konsens hergestellt. Parallel werden ggf. die Anspruchsgruppen nochmals in den Prozess einbezogen.
5	Das StW macht einen Operationalisierungsvorschlag für die Detailziele (Kennzahlen, Mess- und Prüfgrößen).
6	StW und SenWFK handeln das operationalisierte Zielcontrolling aus und vereinbaren die praktische Umsetzung (Umfang und Zeitraum der Datenerhebung, DV-technische Umsetzung u.ä.).
7	Eine „Eröffnungsbilanz“ mit den vorliegenden Messwerten für das Zielcontrolling wird erstellt. Erfahrungen mit dem Zielcontrolling und der Interpretation der Messwerte werden bis zur nächsten Vertragsunterzeichnung gesammelt und ausgewertet. Es findet jährlich ein Dialog über die Zielerreichung statt, auch unter Einbeziehung der Anspruchsgruppen.
8	Auf Basis des Zielcontrollings beginnt die nächste Vertragsaushandlung, indem die SenWFK einen Vertragsentwurf vorlegt, in dem die von der SenWFK zu formulierenden Teile bereits enthalten sind, also auch ein Angebot für die mehrjährige Zuschussentwicklung unterbreitet wird.
9	Das StW füllt die Lücken im Vertragstext und arbeitet die Inhalte aus. Ein Vertragsentwurf wird der SenWFK vorgelegt.
10	Der Vertrag wird ausgehandelt und unterzeichnet.
11	Nach Ablauf einer bestimmten Frist (ein Jahr) wird über die Zielerfüllung im Rahmen des Vertrags berichtet und gleichzeitig die Messung im Rahmen des Zielcontrollings vorgenommen.
12	Es findet ein Gespräch zwischen SenWFK und StW statt. Dabei geht es um Erfolge und Probleme bei der Umsetzung des Vertrags, aber auch um ggf. nötige Veränderungen im Zielcontrolling. Im weiteren Verlauf sind demnach Vertragsprozess und Zielcontrolling eng verknüpft.

Danach beginnen die Prozesse wieder von vorne: Wenn Veränderungen am Zielcontrolling nötig sind, wird wieder bei Schritt 2 angesetzt. Wenn nicht, wiederholen sich innerhalb der Vertragsperiode die Schritte 11 und 12, nach Ablauf der Vertragsdauer wird wieder bei Phase 8 angesetzt. Die Prozesse sind also zyklisch angelegt und beinhalten Rückkoppelungsschleifen. Letztendlich dreht sich

<sup>39</sup> Im vorliegenden Papier wird die Binnenstruktur der jeweiligen Akteure zunächst nicht gesondert untersucht; d.h. in einigen der genannten Schritte ist noch festzulegen, welche Gremien / Ansprechpartner der jeweiligen Akteure federführend sind (z.B. beim Studentenwerk Abgrenzung Geschäftsführung / Verwaltungsrat; auf der staatlichen Seite Zuordnung zu Senatsverwaltung, Parlament usw.).

der Prozess um die jährlichen Reports im Rahmen des Zielcontrollings in Verbindung mit den per Vertrag vereinbarten Gesprächen.

## Anlagen

**Anlage A: Leitfaden zur Bestandsaufnahme der bisherigen staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin (Leitfragen für Experten-Interviews)**

- **Überblicksfrage:** Wie gestaltete sich bislang das Zusammenwirken von Staat und Studentenwerk?
  - Welche Rolle spielten konsensuale Verfahren (z.B. im Zusammenhang mit der Gesetzesnovellierung)?
  - Wie lief die Identifikation von Handlungsfeldern ab?
  - Welche Rolle spielten artikuliert **Interessen der Politik/Öffentlichkeit**?
- Zur **Handhabung einzelner Steuerungsinstrumente:**
  - Wie wurde eine strategische Planung/Zielsetzung seitens des Staates erarbeitet?
  - Wie wurde die Höhe des Zuschusses ermittelt/verhandelt?
  - Welche zusätzlichen Vereinbarungen, Verabredungen wurden getroffen?
  - Welche Bewirtschaftungsregeln, Regulierungen spielten eine Rolle? Wie war die Mitwirkung des StW an den Entscheidungen gesichert?
  - Welche Rolle spielte der Staat in den Gremien des StW?
  - Wo gab es ad-hoc-Interventionen des Staates und warum?
  - Wie war bislang das Berichtswesen geregelt?
  - Hatte das StW klare Ansprechpartner mit klaren Zuständigkeiten und Kompetenzen?
- Zur **Bewertung der bisherigen Steuerung:**
  - War die bisherige Steuerung wirksam?
  - Wurde zuviel/zuwenig/das falsche gesteuert?
  - Gab es besonders erwähnenswerte gute/schlechte Beispiele für staatliche Steuerung?
  - Existieren noch problematische Restriktionen?
  - Was ist bewahrenswert, was muss verändert werden?
- Zur **zukünftigen Architektur:** Wie sollte die Steuerung in Zukunft gestaltet sein? Welche Kernelemente sollen eine Rolle spielen (Rolle der Instrumente), wie sollen sie aufeinander abgestimmt sein?
- Zur **Einführung des Zielsystems:**
  - Wie soll/wird sich die Steuerung in Zukunft verändern?
  - Welche Rolle spielt dabei das Zielsystem?
  - Welche weiteren Folgen hat die Veränderung der Steuerung/die Einführung des Zielsystems?

## **Anlage B: Notwendige Grundentscheidungen der SenWFK zum „Referenzrahmen“ („Checkliste“)**

Folgende Auflistung fasst die in den Fragekatalogen von CHE und StW aufgeworfenen Grundfragen zusammen, die seitens der SenWFK im Referenzrahmen beantwortet werden sollten (CHE: „Optionen zur grundsätzlichen Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin“, 27.06.2005 – vgl. Kapitel 2.3 des vorliegenden Abschlussberichtes; StW/P. Mai-Hartung: „Strategische Steuerungsfragen an die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen des Projektes ‚ziel- und wirkungsorientiertes Controlling‘“, 27.06.2005).

1. **Rollenverständnis des StW:**
  - a. auch Dienstleister für die Hochschulen? Akteur statt Reakteur der Hochschulentwicklung? Oder nur Übernahme „ungeliebter“ Hochschulaufgaben? Integrierte Sicht akademischer und sozialer Verantwortung angestrebt?
  - b. selektive Förderung besonders Bedürftiger oder Unterstützung aller Studierenden durch geeignete Rahmenbedingungen? (wenn Bedürftige: welche Personenkreise im Fokus?)
  - c. StW = nicht gewinnorientierter Dienstleister oder Selbsthilfeorganisation der Studierenden (wenn Selbsthilfe: wie umgesetzt?)? Einheitliches Selbstverständnis für alle Arbeitsbereiche?
  - d. Rolle des Wettbewerbs bei den Angeboten des StW?
  - e. Autonomiegrad in verschiedenen Kernfragen? (Mietgestaltung, neue Aufgaben, Schließung Mensen,...)
  
2. **Finanzierung des StW:**
  - a. Weitere Zuschusskürzungen, angestrebter Finanzierungsmix?
  - b. Förderung welcher Aufgaben durch SenWFK?
  
3. **Mitwirkung bei politischen Zielen ...**
  - a. hochschulpolitisch (Internationalisierung ...)?
  - b. gesellschaftspolitisch (Ökologieorientierung, Politik des Studentenwerks als Arbeitgeber: u.a. Ausbildungsplätze, Praktika ...)?
  
4. **Leistungsspektrum:**
  - a. Produktbereiche vorgegeben oder Vereinbarung allg. Oberziele bei Variabilität der Geschäftsfelder?
  - b. Angebote hochschulübergreifend einheitlich oder hochschul-/standortspezifische Varianz möglich?
  - c. Setzt der Staat Prioritäten im Produktkatalog? Kann das StW Prioritäten setzen?

[Arbeitsbereiche im Einzelnen, z.T. mit Redundanzen]

5. **Speisebetriebe:**
  - a. Essensangebot als sozialer Auftrag (=flächendeckend gleich trotz evtl. Deckungslücken)?
  - b. Ausweitung des Tätigkeits- und Aufgabenbereiches gewünscht/möglich (Mensa der FHVR, Ganztagschulen)?
  - c. Dürfen Hochschulen über Vergabe an Caterer entscheiden?
  
6. **Beratungsdienste:**
  - a. Finanzierung des notwendigen Ausbaus der Beratungsangebote?
  - b. Konzentration von Beratungsaufgaben beim Studentenwerk gewünscht?
  
7. **Wohnheime:**
  - a. Beibehaltung des Umfang des Angebots (keine Wartezeit für alle Interessenten)? Erwartete mittel-/langfristige Nachfrage?
  - b. Studentenwohnheime: Teil des (internationalen) Hochschulraums Berlin oder indirekte Studienförderung für Bedürftige? Höhere Kosten für Betreuung ausländischer Studierender umlegen oder höhere Miete für internationale Studierende?
  
8. **Studienfinanzierung/BAföG:**
  - a. Bei Studiengebühren: Semesterbeitrag Teil der Gebühren? (wenn ja: Wie Sicherstellung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Studierenden? Nutzung von Studiengebühreneinnahmen zur Finanzierung von Service- und Beratungsleistungen?)
  - b. Je nach Planung der Studienfinanzierung: Unterstützung durch SenWFK für Etablierung des Studentenwerk als Anbieter bzw. Vertreiber von Studienkrediten?

[Eher operationale Fragen, für Referenzrahmen weniger bedeutsam (aber mögliche Gegenstände für den Vertrag):

9. Rolle des StW bei Schulverpflegung?
10. Wohnheime: Vermietung von Gewerbeflächen in Wohnheimen durch StW erwünscht?
11. Wohnheime; Investitionen in Modernisierungen durch Finanzmittel des Senats?
12. BAföG:
  - a. Unterstützung des Landes bei Vereinfachung der Vorschriften/Unterstützung und Finanzierung Neuentwicklung EDV-technischer Anwendung?
  - b. Unterstützung für vertragliche Regelung/Vergütung übernommener Zusatzaufgaben (Schüler-BAföG etc)?
  - c. Überprüfung der Abschaffung der kostenlosen Widerspruchsstelle erwünscht?

## **Anlage C: Zusammenfassung der Ergebnisse der Workshops**

### **C.1 Einleitung**

Sowohl die Zieletabelle für das Controlling als auch die normativen Grundansagen zur Rolle des Studentenwerks sollen auf Wunsch der SenWFK im Gegenstromverfahren unter Beteiligung der Anspruchsgruppen überprüft bzw. erarbeitet werden. Dazu wurden im Rahmen des Projekts „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“ drei vom CHE moderierte Workshops durchgeführt: mit Mitarbeitern des Studentenwerks, Hochschulvertretern und Vertretern der Studierenden. Die Workshops sollten eine Verständigung über Ziele einleiten, ohne diese Verständigung bereits zu einem abschließenden Ergebnis bringen zu können. Die Workshops liefern in diesem Sinn einen wesentlichen Input zur Entwicklung des Zielcontrolling und sind also in Bezug auf das Umsetzungssystem bereits ein Schritt im Bereich Zielbildungs- und Vereinbarungsprozess.

In den Workshops sind vor dem Hintergrund des Planungsstands unter anderem folgende Aspekte bearbeitet worden:

- Diskussion ausgewählter Grundsatzfragen zum Rollenverständnis und zur Zukunftsorientierung des StW Berlin aus Sicht der „stakeholder“;
- Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit zwischen Studierenden, Hochschulen, Staat und Studentenwerk;
- Entwicklung von Zielvorstellungen/Erfolgsmaßstäben für die künftige Arbeit des StW (Welche Entwicklung ist für das Studentenwerk in Berlin bis 2015 möglich und wünschenswert? Welche Alternativen sind denkbar?);
- Feedback zu bisherigen staatl. Vorstellungen/Entwürfen für Grundentscheidungen;
- Feedback zum bisherigen Entwurf der Zielhierarchie (Wie wird der derzeitige Planungsstand zum Zielsystem eingeschätzt? Welche Konsequenzen ergeben sich aus evtl. abweichenden Grundüberlegungen für das staatliche Zielsystem? Welche Indikatoren sind für die Operationalisierung denkbar und sinnvoll?);
- Formulierung von Erwartungen an den Staat; Vorschläge zu künftigem staatlichem Engagement.

Im Folgenden werden die in den Workshops herausgearbeiteten Vorstellungen im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung und Erfolgsmaßstäbe des Studentenwerks zusammenfassend verglichen. Gemeinsamkeiten und Unterschiede untereinander sowie mit den bisher vorliegenden staatlichen Zielstellungen werden aufgezeigt. Die mit den Teilnehmern abgestimmten detaillierten Protokolle finden sich in Anlage D.

### **C.2: Darstellung der Workshopergebnisse**

Zunächst werden die wesentlichen Ergebnisse der Workshops noch einmal zusammengefasst. Dabei geht es unter anderem darum, die wesentlichen Punkte, die im Projektkontext für die Formulierung des Referenzrahmens und die Weiterentwicklung der Zielhierarchie auf und unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ relevant sind, festzuhalten.

### Studierenden-Workshop

Die beteiligten Studierenden sehen als Entwicklungsperspektive für das Studentenwerk eine Übernahme der Trägerschaft durch die Studierenden und begründen diese Option v.a. mit der Bedeutung der studentischen Finanzierung über den Semesterbeitrag. Als leitende Idee wird die gemeinsame „Selbsthilfe“ der Berliner Studierendenschaften genannt. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung des Ausbaus der studentischen Arbeit im Studentenwerk betont. Die staatliche Teil-Finanzierung wird dabei aber nicht in Frage gestellt; sie soll im Sinne einer institutionellen Förderung oder als gebundene Subvention von Teilaufgaben erhalten bleiben. Sie sei insbesondere im Hinblick auf Solidarelemente bedeutsam. In der Konsequenz bleibt auch in diesem Szenario die Frage eines angemessenen staatlichen Controllings (evtl. nur für Teilbereiche) aktuell.

Wesentliche Leitidee für die Arbeit des Studentenwerks ist es aus Sicht der am Workshop beteiligten Studierenden, Bedürftigen und Personen in besonderen Situationen überhaupt ein Studium zu ermöglichen. Die Leistungen des Studentenwerks sollten zwar allen Studierenden zu Gute kommen, die Förderung der oben genannten Gruppen wird allerdings als prioritäre Aufgabe gesehen. Diese Auffassung spiegelt sich in der Beurteilung der Wichtigkeit von Leistungen des Studentenwerks wider. Insbesondere wurden im Workshop hervorgehoben:

- Fragen der Finanzierung (Notfallabsicherung, fundierte Finanzberatung bis hin zum Studentenwerk als Akteur bei der Vermittlung von Studienfinanzierungsangeboten) sowie
- Fragen der besonderen Unterstützung (evtl. sogar in Wohnheime integrierte Ganztagsbetreuung für Kleinkinder von Studierenden, Integrationsprogramme für ausländische Studierende).

In diesen Kontext gehört auch die Aussage, dass die Interessen der Studierenden (Sicherung der Rahmenbedingungen, um ein Studium aufnehmen zu können), den Interessen der Hochschulen übergeordnet bleiben müssen. In Teilen sei gegenüber den Interessen der Hochschulen eine reine Marktbeziehung angemessen, bei der die Anforderungen der Hochschulen (zum Beispiel die Mitversorgung von Mitarbeitern oder Gastwissenschaftlern, Catering) über Verträge geregelt und gesondert bezahlt wird.

Stärkerer Wettbewerb wird in Teilen als wünschenswert betrachtet. Ein Beispiel ist die BAföG-Beratung, bei der es aus Sicht der Studierenden in der BAföG-Abteilung des StW zu Zielkonflikten kommen könne; eine Situation, die durch unterschiedliche Beratungsstellen (studentische Initiativen) gemildert werden könne. Im Bereich der Speisebetriebe sei Wettbewerb möglich, wenn „Rosinenpickerei“ – auch im Interesse der Hochschulen und des Staates – vermieden wird.

Die teilnehmenden Studierenden halten aufgrund der Betonung einer internen „sozialen Komponente“ im Verpflegungsbereich auch eine evtl. bestehende Gehaltsdifferenz der Mitarbeiter des Studentenwerks im Vergleich zu NGG-Tarifen für richtig, selbst wenn dies über Semesterbeiträge der Studierenden mitfinanziert wird. Effizienzgewinne, die aus staatlicher Sicht evtl. über Einsparungen in diesem Bereich erzielt werden könnten, sind aus Sicht der Studierenden nicht akzeptabel. Darüber hinaus befürworten die teilnehmenden Studierenden eine stärkere Einbeziehung von Studierenden als Mitarbeiter, durchaus nicht nur in Aushilfsjobs, sondern auch in Form qualifizierter Mitarbeit (Beratung/Kinderbetreuung).

Für die weitere Entwicklung wurde von den Studierenden weiter herausgestellt, dass die intensivere Zusammenarbeit zwischen Studierenden, Studentenwerk und Hochschulen über den Verwaltungsrat hinaus wünschenswert sei.

In Bezug auf die Ziele, die in den bisherigen Überlegungen für ein ziel- und wirkungsorientiertes Controlling entwickelt worden sind, bestand Übereinstimmung vor allem in folgenden Punkten:

- das StW ist unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse besonderen Gruppen für alle Studierenden da.
- Die Bedeutung der Finanzierungsberatung steigt auch aus Sicht der Studierenden enorm.

Es bestand weiter Einigkeit, dass die bisherige Entwicklung des Zielsystems einen Ansatz bietet, aktuelle Tätigkeiten und zukünftige Aktivitäten des Studentenwerks abzubilden und zahlreiche Punkte, die auch von den Workshopteilnehmern entwickelt wurden, enthält. Die teilnehmenden Studierenden empfehlen jedoch gewisse Akzentverschiebungen auf Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“:

- „der“ übergeordnete Auftrag des StW sei ein sozialpolitischer, kein hochschulpolitischer; „soziale Grundsicherung gewährleisten“ sei deshalb als Oberziel statt der eingegrenzteren Formulierung „Studienerfolg sozial absichern“ aufzunehmen. Zumindest sei die Interpretation des von der SenWFK formulierten Ziels zu diskutieren.<sup>40</sup>
- Die „Verbesserung der Selbststeuerung“ stehe nicht auf gleicher Ebene mit dem erstgenannten Ziel, sondern sei von geringerer Relevanz. Ein Vorschlag, diese Diskrepanz hierarchisch zu verdeutlichen, wurde allerdings nicht entwickelt.
- Bei dem Ziel „Stärkung der Anspruchsgruppen“ sei zu berücksichtigen, dass – der Vision der teilnehmenden Studierenden folgend – die Etablierung einer Selbstverwaltung (Selbsthilfe-Verständnis) der Studierenden anzustreben sei. Die Stärkung der Anspruchsgruppe Hochschulen sei nicht als gleichrangig anzusehen, eine stärkere Einbindung der Hochschulen sei nicht zwingend erforderlich.

Für die Zielbeschreibungen unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ formulierten die teilnehmenden Studierenden folgende Hinweise:

- Statt der Erschließung neuer Zielgruppen stehe die Fokussierung auf die Studierenden im Mittelpunkt.
- Die Förderung unternehmerischen Handelns dürfe nicht zu falschen Akzenten führen, welche die soziale, diskriminierungsfreie und ökologische Orientierung belaste.
- Die Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungseinrichtungen solle als eigenständiges Ziel genannt werden, um die besondere Bedeutung zu betonen.

Erste Vorüberlegungen zur Messung der Ziele ergaben folgende Anregungen:

---

<sup>40</sup> Das von der SenWFK postulierte Oberziel der sozialen Absicherung und Förderung des Studienerfolges ist aus Sicht der teilnehmenden Studierenden daraufhin zu überprüfen, ob hinsichtlich bestimmter Nuancen Unterschiede zu den Auffassungen der teilnehmenden Studierenden zu erkennen sind: Aus Sicht der Studierenden sei das o.g. soziale Ziel eigenständiges Oberziel, kein Hilfsziel (z.B. um dem Arbeitsmarkt schnell als Absolvent zur Verfügung zu stehen). Beide Auffassungen haben als gemeinsame Schnittmenge den Wunsch der Ausweitung der Bildungsbeteiligung, doch sei aus Sicht der Studierenden z.B. das Tempo und die Dauer des individuellen Studiums allein in die Entscheidung der jeweiligen Studierenden zu stellen.

- Kennzahlen zur Ausweitung unternehmerischen Handelns dürfen nicht im Mittelpunkt stehen.
- Die Partizipation der Studierenden über qualifizierte Tätigkeiten sei ebenso ein geeigneter Indikator wie die Anzahl neu geschaffener Kinderbetreuungseinrichtungen.

### Hochschul-Workshop

Die Hochschul-Vertreter betonten, dass vorrangig die Hochschulen, nicht der Staat die Ziele des Studentenwerks festlegen und dass die Hochschulen gemeinsam mit den Studierenden das Controlling übernehmen und die Qualitätssicherung überwachen sollten.

Die Weiterentwicklung des Studentenwerks sollte so ausgerichtet werden, dass sie der großen Bedeutung des Hochschulmarketings für den Standort Berlin Rechnung trägt. Ziel sollte es demnach u.a. sein, ein „Rundum-Sorglos-Paket“ bereitzustellen. Es umfasst aus Sicht der Hochschulvertreter v.a.

- Überblicksinformationen zum Hochschulraum Berlin und zu den Kosten des Studiums bzw. zu Finanzierungsmöglichkeiten auf individualisierter Basis, als über das BAföG hinausgehender persönlicher Finanzplan (da Finanzierungsangebote auch als Wettbewerbsfaktor wahrgenommen würden);
- preisdifferenzierte Wohnungsangebote (Wohnheime möglichst in Hochschulnähe);
- eine hochschulnahe, qualitativ angemessene und bezahlbare Verpflegung;
- Jobvermittlung;
- und qualifizierte, niedrighschwellige Beratungsangebote (wobei folgende Zielgruppen im Fokus stehen: Studierende, die psychologischer/psychotherapeutischer Beratung bedürfen; behinderte Studierende; Studierende mit sozialen Herausforderungen – Studieren mit Kind, Fragen der Kinderbetreuung; Finanzierungsberatung –; ausländische Studierende).

Die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Studentenwerk sollte sich dabei nachfrageorientiert weiterentwickeln. Das Studentenwerk sollte nach Auffassung der am Workshop beteiligten Hochschulvertreter einen Leistungskatalog anbieten, aus dem die Hochschulen Produkte wählen können. Bilateral werden dann „service level agreements“ zwischen Hochschule und Studentenwerk getroffen. Den Hochschulen steht es damit auch frei, Dritte mit der Übernahme von Tätigkeiten zu betrauen oder diese selbst zu übernehmen, wenn sie sie als besonders profilbildend ansehen.

Das Studentenwerk entwickelt sich also aus Sicht der Hochschulvertreter insgesamt weiter zu einem Dienstleister für die Hochschulen. Das geht einher mit einer erweiterten Fassung der Zielgruppen. Das Studentenwerk sollte zukünftig beispielsweise ein Wohnangebot für Gastdozenten und wissenschaftliche Mitarbeiter vorhalten. Weitere attraktive Produkte für Hochschulen sollten entwickelt werden, wie die Organisation von Kongressen oder das Catering. Entsprechende Angebote können auch auf Kunden außerhalb des Hochschulbereichs erweitert werden.

Als Entwicklungsperspektive für die Zielgruppe Studierende wird von den beteiligten Hochschulvertretern betont, dass eine Verbesserung der Beratungsangebote in qualitativer und quantitativer Hinsicht notwendig sei. Vier Gruppen stünden dabei besonders im Fokus: Studierende, die psychologischer/psychotherapeutischer Beratung bedürfen; behinderte Studierende; Studierende mit sozialen Herausforderungen (zum Beispiel Studierende mit Kind) und ausländische

Studierende. Die staatliche Förderung solle hier einen Schwerpunkt bilden, der verglichen zum Beispiel mit der Verpflegung vorrangig sei.

Zu der von der SenWFK vorgeschlagenen Gliederung der Zielhierarchie bestand Einigkeit, dass diese einen Ansatz bietet, aktuelle Tätigkeiten und zukünftige Aktivitäten des Studentenwerks abzubilden. Die Hochschulvertreter regten an, auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ eine vierte Säule aufzunehmen, die zum Beispiel unter dem Titel „Studierende gewinnen“ oder „Marketing für den Hochschulstandort Berlin“ die Ausweitung auf die Schnittstelle zur Schule besonders hervorhebt.

Erste Vorüberlegungen zur Messung der Ziele ergaben folgende Anregungen:

- Als Messgröße taue z.B. die Auslastung der Kapazitäten.
- Die Möglichkeit einer Messung gewisser Indikatoren pro Hochschule (hochschulindividueller Kennzahlen) sollte geprüft werden. So könne auch eine Entscheidungsgrundlage für die Hochschulen in Bezug auf die Nutzung des Leistungskataloges geschaffen werden.

### Studentenwerks-Workshop

Aus Sicht der teilnehmenden leitenden Mitarbeiter des Studentenwerks wird es in Zukunft dabei bleiben, dass das StW für alle Berliner Studierenden da ist, jedoch unter Berücksichtigung „bedürftiger“ Studierender arbeitet. Hinsichtlich des Services rund um das Studium sollte es nach Auffassung einiger Teilnehmer eine Monopolstellung erhalten (als einziger Dienstleister für den Service „rund um’s Studium“). Ungeachtet dieser Grundausrichtung kann es sich aus Sicht der Teilnehmer zum Dienstleister für den Bildungsbereich insgesamt entwickeln und seine Zielgruppen erweitern. In diesem Sinne ist es neben dem Service für Studierende *auch* Dienstleister für die Hochschulen (und später evtl. auch Schulen) und entwickelt bei Bedarf neue Angebote. Die Ausweitung der Produktpalette ist eine Voraussetzung für die Steigerung der Einnahmen. Die Beziehung zu den Studierenden ist aus Sicht der Teilnehmer auch in Zukunft mehr als eine Kundenbeziehung: Studentische Partizipation soll über die gesetzliche Regelungen zur Gremienvertretung hinaus gefördert werden, zum Beispiel durch Unterstützung eigeninitiativer Projekte. Das Verhältnis zu anderen Zielgruppen wie den Hochschulen soll über Verträge geregelt werden; mit Partnern wie Staat oder Hochschulen verhandle das Studentenwerk auf gleicher Augenhöhe.

Besondere Bedeutung wird aus Sicht des Studentenwerks in Zukunft eine Ausweitung der Beratungsleistungen haben, die eine intensive Finanzierungsberatung integriert.

Das Studentenwerk stellt das Kriterium der Effizienz für die eigene Arbeit nicht in Frage. Sie müsse sich aus den Zielen ergeben. Vorrangiges Ziel soll die Sicherung des Bildungs-/Studienerfolgs sein. Auf Basis dieses Grundverständnisses sei es richtig, den Mitarbeitern des Studentenwerks ein leistungsabhängiges Gehalt zu zahlen.

Zu der von der SenWFK vorgeschlagenen Gliederung der Zielhierarchie wurde nicht abschließend Stellung bezogen. Jedoch bestand weitgehend Einigkeit, dass diese im Prinzip einen Ansatz bietet, aktuelle Tätigkeiten und zukünftige Aktivitäten des Studentenwerks abzubilden, aber weitere gemeinsame Arbeit daran nötig wäre.

Hinsichtlich der weiteren Arbeit am Zielsystem haben die Workshopteilnehmer ihre Mitarbeit in Aussicht gestellt, sie aber von einer Klärung von Fragen abhängig

gemacht, die aus ihrer Sicht noch offen sind. Es handelt sich zusammengefasst um folgende Punkte:

- staatliche Finanzierung über 2008 hinaus,
- Finanzierung von zusätzlichen Leistungen (Ausbau der Beratung, Leistungen für Schulen?),
- Schutz bestimmter Leistungsbereiche vor Wettbewerb mit Dritten durch den Staat,
- Commitment und Unterstützung des Staates zu studentenwerksinternen Zielsetzungen,
- Absicherung der autonomen Aufgabenerweiterung durch den Staat,
- zielorientierte Steuerung bestimmter Leistungssegmente (Wohnen, Speisebetriebe).

### **C.3: Analyse und genereller Abgleich der identifizierten Zielvorstellungen**

Die Perspektiven auf die Entwicklung des Studentenwerks sind von unterschiedlichen Grundverständnissen geprägt. Betonen die Studierenden eher eine auf sozialen Ausgleich ausgerichteten Selbsthilfecharakter des Studentenwerks, liegt der Auffassung der Hochschulvertreter ein Verständnis zugrunde, in dem das Studentenwerk als spezialisierter, abhängiger Dienstleister der Hochschulen auftritt und die Studierenden als wesentliche Zielgruppe auffasst. Beiden Positionen ist gemein, dass sie den direkten Einfluss des Staates eher noch weiter zurück fahren wollen, als dies in der derzeitigen Situation bereits gegeben ist. Die Vertreter des Studentenwerks betonen dagegen die Unabhängigkeit der Institution, die die unterschiedlichen Interessen von Studierenden und Hochschulen (zum Teil auch partizipativ) integriert. Der staatliche Einfluss ist in diesem Konzept insbesondere hinsichtlich der Finanzierung, des Schutzes vor einer Ausweitung des Wettbewerbs mit Dritten und der politischen Legitimation autonomen Handelns wichtig. Dabei wird aus der Übernahme von Aufgaben, die sich aus staatlichen Zielsetzungen ergeben, auch ein entsprechender Finanzierungsanspruch abgeleitet.

Im Hinblick auf den Stand der Entwicklung des Zielsystems ergeben sich aus diesen unterschiedlichen Grundauffassungen allerdings keine diametral entgegengesetzten Vorstellungen. Im Gegenteil sind alle Workshops zu dem Ergebnis gekommen, dass sich ihre Vorstellungen weitgehend in das beschriebene System integrieren lassen. Die Vorschläge zu Modifikationen, die durch die Vertreter der Studierenden und der Hochschulen eingebracht worden sind, stellen das System nicht grundsätzlich in Frage, sondern akzentuieren einzelne Aspekte anders. Vereinzelt werden aber auch einzelne inhaltliche Aspekte der Zielbeschreibungen unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ in Frage gestellt. Vorbehalte insbesondere der Studierenden beziehen sich auf die Art der Operationalisierung und die Definition von Prioritäten unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“.

Seitens des Studentenwerks liegen konkrete Vorschläge zu Modifikationen des Zielsystems aufgrund der zeitlichen Beschränkung des Workshops noch nicht vor. Die von den Mitarbeitern des Studentenwerks aufgeworfenen Fragen können allerdings zunächst darauf hin geprüft werden, an welcher Stelle der vorgeschlagenen Gesamtarchitektur der staatlichen Steuerung eine Antwort Veränderungsbedarf im Zielsystem implizieren würde. Im laufenden Prozess wird es dann Aufgabe der Beteiligten sein, Klärungen herbeizuführen.

Die Studierenden streben eine Trägerschaft des StW an, der staatliche Einfluss soll in diesem Zug sinken und der Finanzierungsanteil des Staates dennoch erhalten werden. Das Studentenwerk ist schon jetzt weitgehend autonom und soll über die geplante Steuerungsarchitektur diese Autonomie nicht einbüßen. Vermutlich würde auch ein Wechsel der Trägerschaft nicht dazu führen, dass die legitime Forderung nach einem ziel- und wirkungsorientierten Controlling für die staatlichen Mittel, die ja seitens der teilnehmenden Studierenden weiter eingeplant sind, obsolet würde. Auf die Implementation eines Steuerungssystems hat diese Zielvorstellung also keinen Einfluss; es ist allerdings seitens der SenWFK zu entscheiden, ob dieses Ziel dort inhaltlich aufgegriffen wird und so Bestandteil der Zielhierarchie wird.

In allen Workshops wird die Vorstellung vertreten, dass das StW einerseits für alle Berliner Studierenden Leistungen erbringen soll. An der Forderung, sozial Bedürftige, Behinderte oder andere Studierende in besonderen Situationen (Eltern, Austauschstudenten) besonders zu fördern, wird andererseits festgehalten. Das derzeitige Leistungsspektrum wird auch in den Zukunftskonzepten nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Eine besondere Bedeutung messen alle Beteiligten in Zukunft der Beratung, insbesondere der individuellen Finanzberatung zu.

Die nachfolgende Tabelle fasst noch einmal in kurzer Form die wesentlichen Grundeinschätzungen der Beteiligten überblicksartig zusammen.

Überblick: die wesentlichen Grundeinschätzungen der Beteiligten

<b>Fragestellung</b>	<b>Vertreter der Studierenden</b>	<b>Vertreter der Hochschulen</b>	<b>Vertreter des Studentenwerks</b>
Grund- und Rollenverständnis	Ziel: Selbsthilfecharakter der Studierenden mit sozialpolitischer Aufgabe. Auch intern wird eine soziale Komponente betont.	StW ist Dienstleister und schafft entscheidende Rahmenbedingungen außerhalb von Forschung und Lehre, die die Hochschulen dezentral in dieser Form nicht vorhalten können. StW schafft so wesentliche Marketingfaktoren für Berliner Hochschulen.	Dienstleister mit sozialem Auftrag für den Bildungsbereich, <i>auch</i> für die Hochschulen.
Trägerschaft	Gemeinsame Trägerschaft der Berliner Studierendenschaften.	Wie bisher in öffentlicher Trägerschaft.	Wie bisher in öffentlicher Trägerschaft.
Rolle der Studierenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übernahme der Trägerschaft, starke Eigeninitiative, weitgehende Einbindung der Studierenden in Entscheidungsprozesse.</li> <li>• Bevorzugung von Studierenden bei Vergabe von Mitarbeiterstellen (auch ausgebildete für qualifiziertere Tätigkeiten).</li> <li>• Engere Zusammenarbeit mit Asten gewünscht.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studierende sind eher Kunden, was Eigenengagement nicht ausschließt (Selbstverantwortung vor Selbstverwaltung).</li> <li>• Studierende überwachen gemeinsam mit den Hochschulen die Qualitätssicherung/das Controlling.</li> </ul>	„mehr als nur Kunden“; Partizipation über Eigeninitiativen.
Verhältnis StW - Hochschulen	Etablierung einer Marktbeziehung (Verträge), aber Intensivierung der Zusammenarbeit gewünscht (Dialog und Gesprächsrunden).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klare Aufgabenabgrenzung zwischen HS und StW (Größenvorteil vs. Profilbildung), fixiert über „service level agreements“.</li> <li>• Hochschulen definieren Ziele des StW (Mitwirkungsrecht an der Ziel- und Kennzahlenbildung sowie an der Zielerreichungsanalyse).</li> </ul>	Engere Einflussnahme über Verträge möglich (Verhandlung auf gleicher Augenhöhe).
Rolle des Staates	Staat subventioniert weiter durch Zuschüsse, hält sich jedoch aus der Steuerung weitgehend heraus.	Etwas in den Hintergrund gerückt wegen stärkerer Rolle der Hochschulen und Studierenden (s.o.).	StW erfüllt sozialen Auftrag im Rahmen der staatl. Bildungsförderung. Daher richtungsweisende Grundansagen nötig.

<b>Fragestellung</b>	<b>Vertreter der Studierenden</b>	<b>Vertreter der Hochschulen</b>	<b>Vertreter des Studentenwerks</b>
Zielgruppen	Alle Berliner Studierende unter besonderer Berücksichtigung „bedürftiger“. Erweiterte Kundenkreise aus dem Hochschulbereich denkbar (differenzierte Preise).	Neben den Berliner Studierenden (v.a. Studienbeginner/-wechsler und Studierende „auf Zeit“) auch Gastdozenten, wissenschaftliche Mitarbeiter, Hochschulangestellte. Entgeltliche Produkte auch für Dritte denkbar.	Alle Berliner Studierende unter besonderer Berücksichtigung „bedürftiger“; Bildungseinrichtungen (z.Z. v.a. Hochschulen).
Leistungsspektrum	Wie bisher.	StW bietet Hochschulen einen Leistungskatalog an, v.a. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung</li> <li>• Angebot von Wohnheimen mit gehobenem Standard</li> <li>• Verpflegungsangebote.</li> </ul>	Im Hochschulbereich „alles außer Forschung und Lehre“. Ausweitung der Produktpalette denkbar.
Besondere Aufgabenprioritäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• finanzielle Notfallsicherung für Studierende; Finanzierungsberatung.</li> <li>• Ganztagsbetreuung für Kinder von Studierenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Rundum-Sorglos-Paket“ für Studierende</li> <li>• Finanzierungsberatung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schnittstelle Schule – Hochschule</li> <li>• Ausbau der Beratungsleistungen, insb. Finanzierungsberatung.</li> </ul>
Finanzierung	Wie bisher.	Wie bisher, aber auch entgeltliche Produkte denkbar (Catering, Organisation von Kongressen...). Anhebung der Semesterbeiträge nicht erwünscht.	Wie bisher; evtl. steigender Anteil Erlöse. Zusätzliche Leistungen müssen vergütet werden (von Staat, Hochschulen...).
Rolle des Wettbewerbs	Wettbewerb möglich, z.B. im Mensabereich, wenn „Rosinenpickerei“ vermieden wird.	StW hat keine Monopolstellung im Hochschulbereich. Wenn „Rosinenpickerei“ ausgeschlossen wird, können auch Dritte Aufgaben übernehmen.	Teilweise in gewissen Bereichen Monopolstellung gewünscht.

## C.4: Schlussfolgerungen für das Zielcontrolling

Das Ergebnis ist festzuhalten: Alle beteiligten Workshopteilnehmer haben den Planungsstand hinsichtlich seiner grundsätzlichen Anlage nicht in Frage gestellt und ihre Bereitschaft zu Fortsetzung des Dialogs bekundet. Die Projektarbeit sollte daher in der bisherigen Anlage weitergeführt werden.

Bereits jetzt lassen sich aber basierend auf den in den Workshops geäußerten Zielvorstellungen schon mögliche Alternativen bzw. Ergänzungen und Konkretisierungen in Bezug auf die Ausgestaltung der Zielhierarchie herausarbeiten. Die bisher gesammelten Anregungen und Vorschläge sind sicher nicht als abschließend zu betrachten. Sie sollten im weiteren Verlauf überdacht und ergänzt werden. Anschließend ist die Operationalisierung der in der Zielhierarchie bisher aufgeführten Ziele erforderlich.

Um zu klären, ob die Zielhierarchie vor der Operationalisierung überarbeitet werden muss und an welcher Stelle gegebenenfalls Anpassungen bzw. weitere Diskussionen erforderlich sind, werden die wesentlichen Vorschläge und Anregungen aus den Workshops im Folgenden noch einmal explizit auf den Planungsstand bezogen. Hinweise zur Operationalisierung der Ziele werden z.T. ebenfalls bereits erfasst, aber noch nicht eingehend diskutiert.

### Studierenden-Workshop: Anregungen und Bewertungen

**Punkt 1:** Das Ziel, im Sinne der Selbsthilfe die Trägerschaft auf die Studierenden zu übertragen, findet sich im bisherigen Zielsystem nicht angemessen wieder.

**Bewertung:** Es ist nicht erkennbar, dass Studentenwerk und/oder SenWFK mit dieser Vorstellung konform gehen. Mit der Novelle des Studentenwerkgesetzes ist in jüngster Vergangenheit eine Neuordnung des Verhältnisses Studentenwerk, Staat und Anspruchsgruppen vorgenommen worden, die zumindest im hier relevanten Projektkontext nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.

**Punkt 2:** Eine Interpretation des Ziels „Studienerfolg sozial absichern“ ist vorzunehmen. Es muss darum gehen, eine soziale Grundsicherung zu gewährleisten.

**Bewertung:** Zunächst ist festzuhalten, dass ein diametraler Widerspruch zum Planungsstand der Zielhierarchie nicht erkennbar ist. An zwei Stellen ist das gewünschte Klärungsbedürfnis einlösbar: (1) Der Referenzrahmen kann eine entsprechende Erläuterung enthalten. (2) Die Operationalisierung des Ziels kann geeignet sein, das richtige Verständnis dafür zu erzeugen, was anzustreben ist und was gemeint ist.

**Punkt 3:** Die Ziele haben unterschiedliche Wertigkeit, die durch die zwei Ebenen nicht ausreichend differenziert sind:

- „Selbststeuerung verbessern“ ist nicht gleichrangig zu den anderen Zielen auf Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“;

- die Anspruchsgruppe Studierende ist der Anspruchsgruppe Hochschulen vorzuziehen;
- eine Überbetonung wirtschaftlicher Kennzahlen ist zu vermeiden; soziale, ökologische Orientierung ist bedeutsamer.

**Bewertung:** Die Zielhierarchie leistet in dieser Hinsicht in der Tat keine feinere Differenzierung der Bedeutung einzelner Teilziele. Die umfassende Anlage der Zielhierarchie ist zwar geeignet, unterschiedliche Interessen zu integrieren, sie ist aber evtl. anfällig für Zielkonflikte. V.a. wenn die Zielhierarchie – wie im Projekt angelegt – SenWFK und Studentenwerk auch die Möglichkeit geben soll, bei begrenztem Budget und wachsenden Aufgaben Prioritäten zu setzen, ist es entscheidend, wie in Punkt 2 durch Klarstellungen und Priorisierungen im Referenzrahmen und durch die Operationalisierung der Ziele Orientierung herstellen. Das CHE hält es aber nicht für notwendig, aufgrund möglicher Zielkonflikte einzelne Ziele, die Beteiligte für sinnvoll halten, generell außen vor zu lassen.

**Punkt 4:** Die Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungseinrichtungen soll als eigenständiges Ziel genannt werden.

**Bewertung:** Die Formulierung eines so konkret gefassten Ziels widerspricht der Anlage der Zielhierarchie. Der Punkt ist besser auf Maßnahmenebene aufgehoben als eine Operationalisierung des Ziels „zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen“. Alternativ könnte das Ziel, wenn es prominenter verankert werden soll, in die beispielhafte Nennung möglicher Ansätze des Teilziels „Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten“ aufgenommen werden.

**Punkt 5:** Partizipation der Studierenden über qualifizierte Tätigkeiten ist ebenso ein geeigneter Indikator wie die Anzahl neu geschaffener Kinderbetreuungseinrichtungen.

**Bewertung:** Die hier gemachten Vorschläge sind grundsätzlich denkbar und sollten in den folgenden Prozess der Operationalisierung der Ziele einbezogen werden.

### Hochschul-Workshop: Anregungen und Bewertungen

**Punkt 1:** Auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ soll das vierte Ziel „Studierende gewinnen“ oder „Marketing für den Hochschulstandort Berlin“ geschaffen werden.

**Bewertung:** Der Vorschlag ist aus Sicht der Hochschulen und der im Workshop herausgestellten Marketingorientierung konsequent. Es bleibt seitens der SenWFK zu bewerten, ob die intendierten Aspekte in einer Operationalisierung der Ziele „Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten“ und „Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten“ unterhalb des Ziels „Anspruchsgruppen stärken“ auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ abgebildet werden sollte oder ob sie eine eigenständige, herausgehobene Verortung erhalten sollen.

**Punkt 2:** Die Möglichkeit einer Messung gewisser Indikatoren pro Hochschule (hochschulindividueller Kennzahlen) sollte geprüft werden.

**Bewertung:** Der Vorschlag ist aus Perspektive der einzelnen Hochschulen nachvollziehbar. Ob der Staat an einer solchen Differenzierung Interesse hat, ist unklar. In jedem Fall stellt der Vorschlag die Zielhierarchie nicht in Frage, sondern geht von ihrer Sinnhaftigkeit aus, ansonsten wäre das Interesse nicht vorhanden. Sollte das Interesse bei der SenWFK aufgegriffen werden, lägen die Konsequenzen im Bereich der Datenerfassung und Darstellung. Hier ist unbedingt zu prüfen, ob der Aufwand vertretbar ist und eine Umsetzung überhaupt möglich ist. In Bezug auf das Ziel „Verhältnis Studentenwerk-Hochschulen entwickeln“ ist es sicher sinnvoll, wenn Studentenwerk und Hochschulen ihrerseits über Ziele und Zielerreichung in einen konstruktiven Dialog treten.

**Punkt 3:** Als Messgröße sollte z.B. die Auslastung der Kapazitäten einbezogen werden.

**Bewertung:** Der Vorschlag erscheint plausibel und sollte in den Prozess der Operationalisierung der Ziele einbezogen werden.

### Studentenwerks-Workshop: Anregungen und Bewertungen

Die Workshopteilnehmer des Studentenwerks-Workshop haben ihre Partizipation an der weiteren Arbeit am ziel- und wirkungsorientierten Controlling von der Klärung einiger Fragen abhängig gemacht. Konkrete Vorschläge und Anregungen in Bezug auf das Zielsystem können daher nicht herausgehoben und bewertet werden. Es ist allerdings möglich und sinnvoll, die genannten Fragen den Steuerungselementen zuzuordnen, die das CHE für die neue Steuerung des Studentenwerks vorgeschlagen hat.

staatliche Finanzierung über 2008 hinaus	Eine Zusage hinsichtlich der Finanzierung ist mittelfristig gesichert. Darüber hinaus hängt die Höhe der Finanzierung im neuen Steuerungsansatz auch von der Zielerreichung ab. Dies sieht das neue Studentenwerksgesetz bereits vor. Die Diskussion und Entwicklung des Zielsystems von zeitlich weiter reichenden Finanzierungszusagen abhängig zu machen, ist daher zum derzeitigen Moment nicht unbedingt sinnvoll. Grundsätzlich sollte die im neuen Studentenwerksgesetz formulierte Regelung auf die Annahme gründen, dass Kürzungen nur bei Nichterreichen vereinbarter Ziele erfolgt. Dafür gibt es natürlich keine politische Garantie. Davon, dass eine solche Zusage ohne Zielsystem erreicht werden kann, ist allerdings erst recht nicht auszugehen. Anzustreben ist jedoch, die mehrjährige Budgetzusage immer wieder neu aufzulegen.
Finanzierung von zusätzlichen Leistungen	Die Steuerungsarchitektur sieht vor, dass zusätzliche Aufgaben grundsätzlich nach Aufwand zu vergüten sind.

Schutz bestimmter Leistungsbereiche vor Wettbewerb mit Dritten	Offen ist, ob der Staat (in bestimmten Bereichen) eine Alleinzuständigkeit des Studentenwerks definiert. Wenn ja, könnte dies auch im Referenzrahmen verankert werden.
Commitment des Staates zu studentenwerksinternen Zielsetzungen	Die Steuerungsarchitektur sieht vor, dass Zielbildung und Vereinbarung partnerschaftlich und prozesshaft erfolgen (vgl. Abbildung zur Gesamtarchitektur). Gerade die Beteiligung an der Entwicklung dieses Ansatzes ist geeignet, das Commitment der SenWFK sichtbar und verbindlich zu machen. Ob das Commitment zu internen Zielen allerdings auch eine finanzielle Unterstützung der SenWFK impliziert, muss Gegenstand der Verhandlung sein.
Absicherung der autonomen Aufgabenerweiterung	Dadurch, dass in der Zielhierarchie unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ das Ziel der Erweiterung der Einnahmen und der Zielgruppen aufgeführt ist, wird die autonome Aufgabenerweiterung unterstützt. Sie ist über die Vereinbarungsprozesse in Bezug auf die Ziele und den Rahmenvertrag an das Commitment des Staates gebunden. Eine Loslösung ist nicht zu erwarten. Über den Rahmenvertrag hat das Studentenwerk die Möglichkeit, Vorschläge einzubringen.
zielorientierte Steuerung bestimmter Leistungssegmente	Die zielorientierte Steuerung bestimmter Leistungssegmente (Wohnen, Verpflegung, Betreuung) kann über die Operationalisierung der Zielhierarchie gewährleistet werden.

In der folgenden Tabelle werden die Änderungswünsche (bezüglich der Zielhierarchie bezogen auf Tabelle 5, welche die Diskussionsgrundlage bildete) und wesentlichen Kommentare der Beteiligten überblicksartig in den derzeitigen Entwurf der Zielhierarchie eingearbeitet.

<p><b>Studienerfolg sozial absichern</b>  <i>Studierende: Interpretation klären! Evtl. umformulieren in „soziale Grundsicherung gewährleisten“.</i></p>	<p><b>Selbststeuerung verbessern</b></p>	<p><b>Anspruchsgruppen stärken</b></p>	<p><i>Hochschulen: auf Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ Ziele „Studierende gewinnen“/„Marketing für den Hochschulstandort Berlin“ vorsehen</i></p>
<p>zugewiesene Aufgaben bestmöglich erfüllen</p>	<p>Unternehmerisches Handeln fördern  <i>Studierende: Effizienz ja, aber Risiken beachten: ungewünschte hierarchische Strukturen; falsche Akzentsetzung auf Kosten sozialer, diskriminierungsfreier und ökologischer Orientierung.</i></p>	<p>Partizipation der Studierenden stärken, studentische Arbeit ermöglichen  <i>Studierende: Etablierung eines „Selbsthilfe-Verständnisses“ als Ziel</i></p>	
<p>neue Geschäftsfelder und Zielgruppen erschließen  <i>Studierende: Fokussierung auf klassische Zielgruppe muss in den Vordergrund</i></p>	<p>Wirtschaftlichkeit optimieren  s.o.</p>	<p>Beitrag zu hochschulpolitischen Zielen leisten (darunter: Internationalisierung stärken)  <i>Studierende: nur über Verträge (Gegenleistungen!), nicht auf Kosten der Interessen der Studierende (z.B. free mover vs. Programmstudierende).</i></p>	
<p>Studienfinanzierung sichern</p>	<p>Einnahmequellen erschließen  s.o.</p>	<p>Verhältnis StW-Hochschulen entwickeln  <i>Studierende: Intensivierung des Dialogs, aber keine dauerhafte Einbindung. Stärkung der Anspruchsgruppe Hochschulen nicht gleichrangig mit der der Anspruchsgruppe Studierende.</i></p>	

<p><i>Studierende: Ziel „Kinderbetreuungs- einrichtungen schaffen“ neu aufnehmen</i></p>	<p>Qualitätsmanagement ausbauen</p>	<p>Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten (ökologische Orientierung, Ausbildungsplätze, Behindertenintegration)</p>
	<p>Mitarbeiterfort- und -weiterbildung intensivieren</p>	<p>Mitarbeiterorientierung stärken <i>Studentenwerk: evtl. Aufnahme eines Indikators „Entwicklung des Krankenstands“</i></p>
		<p>Kundenorientierung stärken</p>

## **Anlage D: Protokolle der Workshops mit den Anspruchsgruppen**

### **D.1: Protokoll des Studentenwerks-Workshops**

#### **„Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“**

**Ergebnisprotokoll des studentenwerksinternen Workshops vom  
15. September 2005, 15:00-18:00 Uhr  
Konferenzraum 1, Foyer TU-Mensa, Hardenbergstraße 34, 10623 Berlin**

#### **Teilnehmer**

- Geschäftsführerin: Frau Mai-Hartung
- AL I – Finanzen/Personal: Frau Böhler
- AL II – Organisation/Technik: Herr Dr. Grabmüller
- AL III – Speisebetriebe: Herr Föll
- AL IV – BAföG: Herr Dr. Brickwell
- AL V – Wohnwesen: Herr Kittel
- AL VI – Betreuungsdienste: Frau Lohmann
- Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit: Herr Morgenstern, Herr Schatte, Herr Friedrich (auch Personalrat)
- Beschäftigtenvertreter (bisher Vorstand, jetzt Verwaltungsrat): Herr Borsch
- Beschäftigtenvertreterin: Frau Dr. Dreyer
- Umweltschutzbeauftragte: Frau Bethkenhagen
- Justitiar: Herr Hackhe
- Controllerin: Frau Gummert

#### **Moderation**

Herr Müller, Prof. Dr. Ziegele (CHE)

#### **1. Einführung**

Nach einer Vorstellung der Teilnehmer und Moderatoren erläutern die CHE-Vertreter knapp den Hintergrund des Workshops:

- Die staatliche Steuerung des Studentenwerks Berlin befindet sich derzeit im Umbruch. „Baustellen“ sind u.a.
  - die 2004 in Kraft getretene Gesetzesnovelle, die z.B. einen Rahmenvertrag und eine Neugestaltung der Gremien vorsieht;
  - Kürzungen des staatlichen Zuschusses (von 2001-2006 um ca. 4,8 Mio. oder knapp 30%), die evtl. Prioritätensetzungen nötig machen sowie
  - die Funktion des Studentenwerks als „Pilot“ im Rahmen des Projektes „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientiertes Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“.
- Das Studentenwerksgesetz beschreibt die Aufgaben des Studentenwerks bislang nur in recht allgemeiner Form; fallweise waren bislang Erläuterungen nötig. Der

Staat verfolgt nun das Ziel, über klare und transparente Grundentscheidungen die staatliche Steuerung des Studentenwerks auf eine rationale Basis zu stellen, indem Begründungen/Priorisierungen der Ziele bei Zielkonflikten möglich werden.

- Durch die Vereinbarung grober Ziele mit dem Studentenwerk erhält dieses eine politische Legitimation für Entscheidungen (normative Grundansagen als „Leitplanken“, innerhalb derer das Studentenwerk autonom agieren kann)
- Über ein Kennzahlensystem soll eine Abbildung der Aufgabenerfüllung geleistet werden (=> Legitimation der staatl. Mitteleinsatzes; Lieferung steuerungsrelevanter Informationen für klar strukturierte Entscheidungsprozesse). Kürzungen und ad-hoc-Interventionen werden so erschwert.
- Sowohl die Zieletabelle für das Controlling als auch die normativen Grundansagen zur Rolle des Studentenwerks sollen im Gegenstromverfahren unter Beteiligung der Anspruchsgruppen erarbeitet werden.

Entsprechend stellen sich die Ziele des Workshops folgendermaßen dar:

- Diskussion ausgewählter Grundsatzfragen zum Rollenverständnis und zur Zukunftsorientierung des StW Berlin
- Entwicklung von Zielvorstellungen/Erfolgsmaßstäben für die künftige Arbeit des StW
- Feedback zu bisherigen staatl. Vorstellungen/Entwürfen für Grundentscheidungen (Prüfen auf Machbarkeit/Messbarkeit; ggf. Einbringen alternativer Zielvorstellungen/Grundverständnisse)
- Formulierung von Erwartungen an den Staat; Vorschläge zu künftigem staatl. Engagement.

Das CHE betont, dass der Workshop einen wesentlichen Input zur Entwicklung des Zielcontrollings liefert, jedoch „nur“ den Auftakt zu einem kontinuierlichen Diskussionsprozess darstellt und keine Festlegung der Teilnehmer im „Hauruckverfahren“ impliziert.

## **2. Entwicklung eines optimistischen Szenarios „Studentenwerk Berlin 2015“**

Um vom Ziel her zu denken und nicht bloß reagieren zu müssen, erarbeiten die Teilnehmer in drei Gruppen Grundzüge einer gewünschten langfristigen strategischen Grundausrichtung des Studentenwerks Berlin. Der Ausgangspunkt lautet: „Im Jahr 2015 soll sich die Arbeit, die Finanzierung und die Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin folgendermaßen darstellen: ...“

Ein Handout gab folgende 7 Dimensionen des Szenarios als Orientierungspunkte/Raster vor (ein fiktives Beispiel des CHE verdeutlichte zusätzlich die gewünschte Abstraktionsebene):

1. Grund- und Rollenverständnis des StW
2. Verhältnis zu den Anspruchs-/Zielgruppen
3. Verhältnis zum Staat
4. Angestrebte Finanzierungsstruktur des StW
5. Aufgabenstellung/Leistungsspektrum
6. Wichtige Veränderungen in den klassischen Aufgabenbereichen
7. Sonstige entscheidende Veränderungen

Als gemeinsamer Kern aller erarbeiteten Ergebnisse (vgl. vollständige Darstellung in Anhang) stellen sich in der Präsentation und Diskussion folgende Punkte heraus: Im Jahr 2015 ...

- ist das Studentenwerk Berlin für alle Berliner Studierende da, arbeitet jedoch unter Berücksichtigung „bedürftiger“ Studierender. Die Zielgruppe ist also breit, impliziert aber orientiert an speziellen Bedürfnissen eine Binnendifferenzierung.
- entwickelt sich das Studentenwerk Berlin zum Dienstleister für den Bildungsbereich insgesamt.
- arbeitet das Studentenwerk Berlin weiterhin mit einem breiten Aufgabenspektrum („alles außer Forschung und Lehre“). Prinzipiell wird an verschiedenen Standorten das gleiche Angebot vorgehalten, jedoch unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, Bedürfnisse und Nachfrage.
- ist das Studentenwerk Berlin auch Dienstleister für die Hochschulen. Das Studentenwerk sucht nach neuen Angeboten für die Hochschulen, Outsourcing zu betreiben und die Größenvorteile des Studentenwerks zu nutzen.
- legt das Studentenwerk Berlin - im Rahmen der Orientierung auf den Bildungsbereich insgesamt - einen besonderen Augenmerk auf die Schnittstelle Schule-Hochschule (Verpflegung für Ganztagschulen; Beratung...).
- sind Studierende „mehr“ als nur Kunde; sie gestalten z.B. die Arbeit des Studentenwerks aktiv mit; Eigeninitiativen werden gefördert. Studentische Partizipation wird also stark im Sinne von Eigeninitiative in konkreten Projekten verstanden, die vom Studentenwerk unterstützt werden.
- ist das Verhältnis zu den Berliner Hochschulen so geregelt, dass diese an entscheidenden Berührungspunkten Einfluss nehmen können auf die Arbeit des Studentenwerks (Verträge).
- finanziert sich die Arbeit des Studentenwerks weiter über die bisherigen drei Säulen (Zuschuss des Staates, Einnahmen, Semesterbeitrag). Der staatliche Zuschuss bleibt stabil; die Erlöse nehmen einen größeren Anteil als 2005 ein, sind allerdings nur „Mittel zum Zweck“. Eine deutliche Ausweitung der Erlöse setzt eine Ausweitung der Produktpalette voraus.
- bietet das Studentenwerk Berlin ausgeweitete Beratungsleistungen, insbesondere eine umfassende Finanzierungsberatung an.
- verhandelt das Studentenwerk „auf gleicher Augenhöhe“ mit Partnern wie dem Staat oder den Hochschulen.
- ist das Studentenwerk dem Kriterium der Effizienz verpflichtet. Effizienz ergibt sich aus den dahinter stehenden Zielen, insbesondere die Sicherung des Bildungs-/Studienerfolgs. Die Effizienz muss sich am Beitrag zu diesen Zielen messen lassen.
- erhalten die Mitarbeiter des Studentenwerks ein leistungsabhängiges Gehalt.
- ist das Studentenwerk Berlin – so zumindest die Auffassung einiger Teilnehmer – der „einzige Dienstleister“ für den Service „rund um's Studium“ (mit allumfassender Monopolzusage).

### **3. Diskussion verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten/Alternativen**

In einem weiteren Schritt werden die gemeinsamen Elemente der entwickelten Szenarien mit den bisherigen Vorstellungen des Staates (die das CHE stichwortartig zusammenfasste) abgeglichen. Vor- und Nachteile verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten; Abhängigkeiten/Implikationen einzelner Alternativen werden diskutiert.

In zahlreichen Aspekten zeigen sich klare Übereinstimmungen zwischen den Vorstellungen der Mitarbeiter des Studentenwerks und den Thesen der SenWFK, u.a. bei den Punkten

- Zielgruppe der Arbeit des Studentenwerks sind alle Berliner Studierenden, nicht nur ausgewählte „Bedürftige“.
- Das Studentenwerk ist keine Selbsthilfeeinrichtung der Studierenden oder eine Einrichtung der Hochschulen, sondern verbleibt in öffentlicher Trägerschaft.
- das Studentenwerk ist auch Dienstleister auch für Hochschulen.
- Studierende sind mehr als Kunden.
- Die Beziehung zu Hochschulen wird enger und vertraglich geregelt.
- Der Beratungsbereich wird ausgebaut.

Unklar blieb die Haltung der SenWFK zu folgenden Fragen:

- Wie wird sich die staatl. Zuschussfinanzierung über 2008 hinaus entwickeln (z.B. staatl. Finanzierung der Wohnheimmodernisierung, Höhe des allg. Zuschusses...)?
- Wer stellt die Finanzierung des gewünschten Ausbaus der Beratung (Schnittstelle Schule; Studienfinanzierung...) sicher?
- Definiert der Staat eine „Monopolzusage“/Alleinzuständigkeit für das Studentenwerk?
- Wie eng gibt der Staat das Aufgabenspektrum des Studentenwerks vor?
- Übernimmt der Staat die Verantwortung für die Arbeit und Ziele des Studentenwerks und erkennt sie als seine eigenen an? Erkennt der Staat den sozialen Auftrag des Studentenwerks im Rahmen des Bildungsauftrages als Staatsaufgabe an?
- Wie weit geht die Autonomie des Studentenwerks; darf es z.B. Betriebskantinen betreiben? Unklar ist nach Ansicht der Mitarbeiter des Studentenwerks, ob der Staat dafür die noch fehlenden Voraussetzungen schaffen möchte.
- Der Möglichkeit des teilweisen Abbaus von Wohnangeboten wird nicht widersprochen, doch wünschen die Mitarbeiter des Studentenwerks klarere Ansagen bezüglich der entsprechenden Förderungen (Zuschüsse? allgemeine Wohnungsbauförderung?).
- Mehr Klarheit wird auch im Bereich der Essensversorgung gewünscht. Der Staat nennt hier alle denkbaren Optionen (weiter subventionieren, Tarifänderung, Preiserhöhung, höhere Auslastung...), gibt aber keine Richtung vor. Die Mitarbeiter betonen, dass entgegen der Vermutung der SenWFK durch eine Tarifänderung im Verpflegungsbereich weitere Einsparungen in größerem Umfang nicht zu erwarten seien, da bereits jetzt große Teile der Bereiche, in denen NGG-Tarife für Einsparungen sorgen könnten, über Outsourcing betrieben werden.
- Einige Fragen (z.B. Sind Akzentsetzungen nötig? Sind weitere Aufgaben möglich?) sind offen, da die Frage der Finanzierung des Studentenwerks nur bis 2008 geklärt ist. Hier und bei der Frage, ob sich das Studentenwerk in Zukunft verstärkt dem Wettbewerb stellen muss, fehlt nach Ansicht der Studentenwerksmitarbeiter eine klare Ansage des Staates.

Die Mitarbeiter halten für das weitere Vorgehen im Prozess die Klärung dieser offenen Punkte seitens der SenWFK für elementar. Die Punkte sollten aus Sicht der Mitarbeiter geklärt werden, bevor ein Einstieg in die Details des Zielcontrollings erfolgt.

Die Mitarbeiter des Studentenwerks widersprechen zudem der These der SenWFK, es gebe Doppelangebote im Bereich der Beratung zwischen Studentenwerk und

Hochschulen. Die Angebote seien abgestimmt und koordiniert; jedoch werde der Abbau der Angebote seitens der Hochschulen nicht systematisch durch eine Erweiterung seitens der Angebote des Studentenwerks aufgefangen.

#### **4. Herausarbeitung konkreter Ziele**

Ausgehend von der Frage, welchen Weg das Studentenwerk Berlin nehmen sollte, um die skizzierte Zukunftsvision zu erreichen (Diskussion von Maßstäben für eine erfolgreiche Arbeit des Studentenwerks Berlin in den nächsten 5 Jahren), wurde eine erste spontane Sammlung denkbarer Anhaltspunkte erarbeitet. Sie wird dem Wunsch der Teilnehmer entsprechend aufgrund der Vorläufigkeit der Überlegungen im Folgenden nicht dokumentiert.

Zu der von der SenWFK vorgeschlagenen Gliederung der Zielhierarchie wurde nicht abschließend Stellung bezogen. Jedoch bestand weitgehend Einigkeit, dass diese einen Ansatz bietet, aktuelle Tätigkeiten und zukünftige Aktivitäten des Studentenwerks abzubilden und zahlreiche Punkte, die auch von den Workshopteilnehmern entwickelt wurden, enthält. Die Frage, ob weitere Akzente Eingang in die Liste finden müssten (Entwicklung des Krankenstands etc.) oder ob die Gliederung in drei Spalten sinnvoller gestaltet werden könnte, wurde nicht eingehender diskutiert.

#### **5. Überlegungen zur Messung der Ziele**

Die Mitarbeiter des Studentenwerks betonen, sich bei Bedarf gerne einem Vergleich/Benchmarking anderer Anbieter stellen zu wollen, dafür müssten aber die Standards klar definiert werden. Im Mensabereich z.B. gehe es eben nicht nur um Fragen der Auslastung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz („Preisvergleich“), sondern auch um die Sicherung der Zusatznutzen (keinen Verzehrzwang; gesunde Ernährung, ...). An der Entwicklung dieser Standards möchte das Studentenwerk gerne mitwirken.

Eine konkrete Auflistung denkbarer Messindikatoren konnte aus Zeitgründen nicht erarbeitet werden und kommt aus Sicht der Teilnehmer auch zu früh.

## Anhang: Ergebnisse der Gruppenarbeit (Wiedergabe der Aufzeichnungen der Arbeitsgruppen auf Flipchart)

### Gruppe 1

- Leistungsabhängige Bezahlung für Mitarbeiter
- Internationalität
- Kapazitäten (EDV, Küche) besser ausnutzen
- Beratungsleistungen ausbauen
- Studentische Kulturarbeit (Eigeninitiativen) stärker fördern
- Alle Studierende und alle Teilnehmer im Bildungsraum Berlin
- Kooperation mit Hochschule als gleichberechtigte Partner („auf Augenhöhe“)
- Alle Aufgaben, die das Studium erleichtern (alles außer Forschung und Lehre)
- Finanzierung aus 3 Töpfen wie bisher, wobei Anteil eigener Erlöse deutlich größer als heute
- Zusätzliche Aufgabenfelder (StW als Dienstleister für HS)
- Klare, detaillierte politische Zielvorgaben
- Staat: Verlässlichkeit
- Studenten als Mitwirkende stärker einbinden

### Gruppe 2

#### Dimension 1:

- StW = einziger Dienstleister für Studierende aller Berliner Hochschulen (hochschulübergreifend)
- Zielgruppe: alle Studierenden unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Bedürftigkeiten
- „Service rund ums Studium“
- „alles außer Lehre und Forschung“
- Berlin als Bildungs- und Hochschulstandort profilieren (national und international)

#### Dimension 2:

- Studierende = Kunden die bei Gestaltung mitwirken können und sollen
- Hochschulen – enge Zusammenarbeit, StW auch Dienstleister für Hochschulen (ergänzend zu Lehre und Forschung)
- In den Hochschulverträgen ist StW-Rolle als Dienstleister festgeschrieben
- Zielgruppen neu:
  - Studieninteressenten aus dem In- und Ausland
  - Studenten privater Hochschulen

#### Dimension 3:

- Verlässlichkeit des Staates
- StW Partner des Staates (BIM, Semesterticket)

#### Dimension 4:

- Zuschüsse (stabil!):
  - Kita, BAföG
  - Berlin als Studienort attraktiver
- Sozialbeiträge (müssen stabil bleiben wegen Studiengebühren)
- Erlöse (in Abh. von Leistung)

## Dimension 5:

- Aufgabenbereiche vorgegeben
- => neue Aufgaben (neue Zuschüsse zur Finanzierung)
- Angebote einheitlich und differenzierte Umsetzung (nach Nachfrage und Möglichkeiten; aufgrund autonomer Entscheidung des StW, aber sachlich begründet)

## Dimension 6:

- zusätzlich Studienfinanzierungsberatung; „Stiftung Geldtest“
- Betreuung und Beratung: Ausbau und Zentrierung beim StW

**Gruppe 3**

## Dimension 1:

- Dienstleister für alle Studenten an allen Hochschulen in Berlin
- Dienstleister für Hochschulen
- Dienstleister im Bildungsbereich (Catering für Schulen, Wohnen für Fachschüler + 2. Bildungsweg, BAföG für Schüler; Beratung für Studienbereiche, auch Finanzierung)

## Dimension 2:

- Studierende = mehr als „Kunde“ (nicht nur merkantil)
- möglichst viele Mitwirkungsmöglichkeiten der Studierenden
- Dienstleister für Hochschulen und Einflussmöglichkeiten der Hochschulen

## Dimension 3:

- Staat soll das StW als Bestandteil der kontinuierlichen Bildungsförderung begreifen (BAföG, nicht nur Darlehen; gesundes Essen, Wohnungsangebot...)
- Möglichkeiten für potenzielle Studierende aus bildungsfernen Schichten verbessern

## Dimension 4:

- jetzige Finanzierungsstruktur beibehalten
- staatlich finanzierte Grundausstattung muss erhalten bleiben
- Gewinnerwirtschaftung muss möglich sein, um sinkende staatliche Finanzierung auszugleichen
- Aufrechterhalten sozialer Gesichtspunkte muss möglich sein
- Erhaltungs- und Entwicklungsgarantie für die verwalteten Gebäude

## D.2: Protokoll des Hochschul-Workshops

### „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“

**Ergebnisprotokoll des Hochschul-Workshops  
Donnerstag, 22. September 2005, 14:00-17:00 Uhr  
Konferenzraum 1, TU-Mensa, Hardenbergstraße 34, 10623 Berlin**

#### Teilnehmer

- Dietmar Tänzler, FHVR Berlin, Leiter Studienverwaltung
- Anita Panknin, UdK Berlin, Leitung Studienverwaltung
- Harri Schubert, FHW Berlin, Leitung Beratung u. Service
- Sigrun Eickmeyer, TU Berlin, Controlling
- Joachim Baeckmann, HU Berlin, Leiter Angelegenheiten der Studierenden
- Ellen Fröhlich, FU Berlin, Abteilungsleiterin Forschung/Lehre/Weiterbildung
- Heike Zillmann, FHTW Berlin, Leiterin Studienservice
- Helmut Rosinski, Hochschule für Musik „Hanns Eisler“, Leiter Haushaltsreferat
- Cathleen Lang, ASFH, Leitung Studienverwaltung

#### Moderation

Herr Müller, Prof. Dr. Ziegele (CHE)

#### 1. Einführung

Nach einer Vorstellung der Teilnehmer und Moderatoren erläutern die CHE-Vertreter knapp den Hintergrund des Workshops:

- Die staatliche Steuerung des Studentenwerks Berlin befindet sich derzeit im Umbruch. „Baustellen“ sind u.a.
  - die 2004 in Kraft getretene Gesetzesnovelle, die z.B. einen Rahmenvertrag und eine Neugestaltung der Gremien vorsieht;
  - Kürzungen des staatlichen Zuschusses (von 2001-2006 um ca. 4,8 Mio. oder knapp 30%), die evtl. Prioritätensetzungen nötig machen sowie
  - die Funktion des Studentenwerks als „Pilot“ im Rahmen des Projektes „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientiertes Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“.
- Das Studentenwerksgesetz beschreibt die Aufgaben des Studentenwerks bislang nur in recht allgemeiner Form; fallweise Erläuterungen waren bislang häufig nötig. Der Staat verfolgt nun das Ziel, über klare und transparente Grundentscheidungen die staatliche Steuerung des Studentenwerks auf eine rationale Basis zu stellen, indem Begründungen/Priorisierungen der Ziele bei Zielkonflikten möglich werden.
- Durch die Vereinbarung grober Ziele mit dem Studentenwerk erhält dieses eine politische Legitimation für Entscheidungen (normative Grundansagen als „Leitplanken“, innerhalb derer das Studentenwerk autonom agieren kann)
- Über ein Kennzahlensystem soll eine Abbildung der Aufgabenerfüllung geleistet werden (=> Legitimation der staatl. Mitteleinsatzes; Lieferung

steuerungsrelevanter Informationen für klar strukturierte Entscheidungsprozesse). Kürzungen und ad-hoc-Interventionen werden so erschwert.

- Sowohl die Zieletabelle für das Controlling als auch die normativen Grundansagen zur Rolle des Studentenwerks sollen im Gegenstromverfahren unter Beteiligung der Anspruchsgruppen erarbeitet werden.

Entsprechend stellen sich die Ziele des Workshops folgendermaßen dar:

- Diskussion ausgewählter Grundsatzfragen zum Rollenverständnis und zur Zukunftsorientierung des StW Berlin aus Sicht der Hochschulen;
- Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Studentenwerk (auch: Wo möchten die Hochschulen Einfluss auf die Arbeit des StW haben?);
- Entwicklung von Zielvorstellungen/Erfolgsmaßstäben für die künftige Arbeit des StW;
- Feedback zu bisherigen staatl. Vorstellungen/Entwürfen für Grundentscheidungen (Prüfen auf Machbarkeit/Messbarkeit; ggf. Einbringen alternativer Zielvorstellungen/Grundverständnisse);
- Formulierung von Erwartungen an den Staat; Vorschläge zu künftigem staatl. Engagement.

Das CHE betont, dass der Workshop einen wesentlichen Input zur Entwicklung des Zielcontrollings liefert, jedoch „nur“ den Auftakt zu einem kontinuierlichen Diskussionsprozess darstellt und keine Festlegung der Hochschulen im „Hauruckverfahren“ impliziert. Das Thema müsse in Zukunft in einem kontinuierlichen Prozess unter Einbeziehung der Hochschulleitungen diskutiert werden.

## **2. Entwicklung eines optimistischen Szenarios „Studentenwerk Berlin 2015“**

Um vom Ziel her zu denken, erarbeiten die Teilnehmer in zwei Gruppen Grundzüge einer gewünschten langfristigen strategischen Grundausrichtung des Studentenwerks Berlin aus Sicht der Hochschulen. Der Ausgangspunkt lautet: „Im Jahr 2015 soll sich die Arbeit, die Finanzierung und die Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin folgendermaßen darstellen: ...“

Ein Handout gibt folgende 7 Dimensionen des Szenarios als Orientierungspunkte/Raster vor (ein fiktives Beispiel des CHE verdeutlicht zusätzlich die gewünschte Abstraktionsebene):

1. Grund- und Rollenverständnis des StW
2. Verhältnis zu den Anspruchs-/Zielgruppen
3. Verhältnis zum Staat
4. Angestrebte Finanzierungsstruktur des StW
5. Aufgabenstellung/Leistungsspektrum
6. Wichtige Veränderungen in den klassischen Aufgabenbereichen
7. Sonstige entscheidende Veränderungen

Als gemeinsamer Kern aller erarbeiteten Ergebnisse stellen sich in der Präsentation und Diskussion folgende Punkte heraus: Im Jahr 2015 ...

- stellt das Studentenwerk durch die Bereitstellung eines „Rundum-Sorglos-Pakets“ (für den „glücklichen Studenten“) einen wesentlichen Marketingfaktor für den Hochschulraum Berlin dar. Das von den Hochschulen mitbestimmte Paket umfasst

- a. für Studieninteressenten u.a. folgende Elemente:  
Überblicksinformationen, z.B. zum Hochschulraum Berlin; generelle Informationen zu Kosten des Studiums und Finanzierungsmöglichkeiten, wenn möglich im Bundesvergleich (Studienfinanzierung wird als ein Wettbewerbsfaktor wahrgenommen!).
  - b. Für Studienbewerber u.a.: Erstellung eines persönlichen Finanzplans (das StW verhandelt als „Marktmacht“ mit Banken), Wohnungsangebot; evtl. Jobvermittlung für Tätigkeiten, die die Konzentration auf das Studium nicht entscheidend vermindern (Jobvermittlung steht weniger im Mittelpunkt wegen der zunehmenden Notwendigkeit eines effizienten Studiums).
- bietet das StW Wohnheime möglichst in Hochschulnähe an; eine starke Dezentralisierung ist jedoch auch nicht sinnvoll und finanzierbar. Die Wohnraumangebote haben durchgehend einen gehobenen Standard (Internet...); Preisdifferenzierung ist möglich. Der persönliche „Finanzcheck“ (s.o.) berät auch bei der Wahl einer den finanziellen Bedürfnissen adäquaten Wohnung. Maßgeschneiderte, flexible Angebote treffen die Bedürfnisse der Nachfrager.
  - hat das Studentenwerk Qualität und Quantität der Beratungsangebote weiter gesteigert. Vier Zielgruppen stehen im Fokus: Studierende, die psychologischer/psychotherapeutischer Beratung bedürfen; behinderte Studierende; Studierende mit sozialen Herausforderungen (Studieren mit Kind, Fragen der Kinderbetreuung; Finanzierungsberatung); ausländische Studierende. Bei der psychologischen Beratung ist ein niederschwelliges Angebot entscheidend, daher können die Hochschulen in geringem Umfang rasch weiter verweisende Stellen vorhalten.
  - ist sichergestellt, dass für Interessierte schnell, hochschulnah und bezahlbar adäquate Verpflegungsangebote bereitstehen. Das Mensaessen verursacht vermutlich weiter Zuschussbedarf; doch fließt die staatliche Förderung v.a. in den Beratungsbereich, nicht vorrangig in den Verpflegungsbereich. Auch hier spielten Marketingaspekte eine Rolle: kein Studierender komme wegen einer guten Mensa nach Berlin.
  - definieren vorrangig die Hochschulen, nicht der Staat die Ziele des Studentenwerks; die Studierenden überwachen gemeinsam mit den Hochschulen die Qualitätssicherung/das Controlling. Die Hochschulen verfügen also über ein nachhaltiges Mitwirkungsrecht an der Ziel- und Kennzahlenbildung, ebenso an der laufenden Analysetätigkeit hinsichtlich der Zielerreichung.
  - existiert eine klare Abgrenzung der Tätigkeiten des StW von den Aufgaben der Hochschulen. Das StW ist kein Selbstzweck; es hat aber eine wichtige Aufgabe, wenn es vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs erfolgreich und kostengünstig entscheidende Rahmenbedingungen und Leistungen außerhalb von Forschung und Lehre schafft, die die Hochschulen (v.a. die kleinen) in dieser Form dezentral nicht vorhalten können.
  - liefern v.a. zwei Kriterien Anhaltspunkte für die Zuordnung von Tätigkeiten zu der Institution Hochschule bzw. Studentenwerk: Kosten der Leistungserbringung und Interessen der Hochschulen. Effizienz aufgrund von Größenvorteilen spricht für eine zentrale Aufgabenübernahme durch das StW; alle Aufgabenbereiche jedoch, die die jeweilige Hochschule als profildbildend ansieht, verbleiben bei der jeweiligen Hochschule (z.B. Vermittlung von Praktika; Career Center, Erstkontakt, Erstberatung, Immatrikulation...).
  - bietet das StW den Hochschulen einen Leistungskatalog an, aus dem diese „Produkte“ wählen können. Bilateral werden dann klare und transparente

Absprachen in Form von „service level agreements“ zwischen Hochschule und Studentenwerk getroffen. Tätigkeiten, die aus Sicht der Hochschule ein Profilelement darstellen, werden dagegen dezentral erfüllt. Einzelne Hochschulen können so individuelle Akzente setzen. In Teilbereichen ist auch eine weitere Zentralisierung denkbar (Hochschulsport, Kulturarbeit).

- spielt der Wettbewerb eine größere Rolle: Die Entscheidung der Hochschulen für eine zentrale Aufgabenerfüllung impliziert nicht automatisch eine Entscheidung für eine Aufgabenzuweisung an das StW; das StW hat keine Monopolstellung im Bildungsbereich. Auch dritte Anbieter können einzelne Aufgaben im Auftrag der Hochschulen wahrnehmen. Grenzen setzt allerdings die Gefahr der „Rosinenpickerei“.
- hat das StW seine Zielgruppen erweitert:
  - a. das Wohnheimangebot beispielsweise ist ausgeweitet auf Gastdozenten und wissenschaftliche Mitarbeiter, fokussiert sich jedoch v.a. auf Studienbeginner/-wechsler und Studierende „auf Zeit“ (z.B. Austauschstudierende, Wechsler...) (Mit der Ausweitung des Wohnangebots auf Hochschulmitarbeiter wird auch einer Forderung der DFG entsprochen).
  - b. die Beratung nimmt auch Studienbewerber und -interessierte in den Blick.
  - c. entgeltliche, aber praktikable und attraktive Produkte für Hochschulen (Organisation von Kongressen, Catering...) – evtl. auch für Partner außerhalb des Hochschulbereichs – werden angeboten.

### 3. Diskussion verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten/Alternativen

Ein Abgleich der gemeinsamen Elemente der entwickelten Szenarien mit den bisherigen Vorstellungen des Staates (die das CHE stichwortartig zusammenfasste) ergibt, dass keine fundamentalen Widersprüche erkennbar sind.

Eine Diskussion der Vor- und Nachteile verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten; Abhängigkeiten/Implikationen einzelner Alternativen ergibt folgende Eindrücke und Ergänzungen:

- Im Gegensatz zur SenWFK sähen die Hochschulen das StW gerne auch als Dienstleister für Hochschulangestellte; empfehlen also eine Ausweitung der Zielgruppen in diese Richtung.
- Die Hochschulen sehen die Studierenden eher als Kunde. Das schließt deren Engagement (Gremienmitarbeit, Unterstützung von Eigeninitiativen) nicht aus; betont aber Selbstverantwortung stärker als eine denkbare Selbstverwaltung. Die Hochschulen sehen es als Chance an, dass die Arbeit des StW den Studierenden eine Konzentration aufs Studium ermöglicht.
- Der Argumentation der SenWFK, das StW müsse auch aufgrund der Größe, des Umfangs der unternehmerischen/finanziellen Verantwortung und der Zahl der Beschäftigten in eine „öffentlich-rechtliche Gesamtverantwortung“ eingebettet bleiben, wird entgegengehalten, dass der Hauptgrund dafür doch eher die sozialstaatliche Verantwortung sei und die Verantwortung, dass aus allen sozialen Schichten Studierende rekrutiert würden. Die Hochschulvertreter halten die Umwandlung des StW in eine gemeinnützige Einrichtung (etwa wie HIS) auch für nicht zielführend; dann sei ein Zwang zur Inanspruchnahme kaum zu vermeiden aufgrund der Subventionen. Die Hochschulen sollten die Angebote des StW jedoch in Anspruch nehmen dürfen, nicht müssen (s.o.; immer unter Berücksichtigung des „Rosinenpicker-Problems“).

- Die Hochschulvertreter plädieren dafür, die Semester-Beiträge der Studierenden bei Erhebung von Studiengebühren nicht zu erhöhen. Ohnehin habe Berlin bereits das teuerste Semesterticket Deutschlands. Diese halbjährlichen Zahlungsverpflichtungen seien von manchen Studierenden bereits jetzt schwer zu schultern. Beratungsangebote müssten für die Studierenden zudem immer kostenfrei bleiben. Evtl. könne das StW einen Teil der Kosten der Finanzberatung durch eine Kooperation mit einer Bank erwirtschaften (Prämie für Kontoeröffnung?).
- Im Beratungsbereich gebe es keine Überschneidungen oder Doppelangebote. Auf dem Papier könne es so aussehen, doch in der Praxis bestünden klare Abgrenzungen. An Hochschulen seien „niederschwellige Angebote“ als Eingangsberatung nötig, diese erleichterten einen Erstkontakt (zu einem „Nebenzimmer“ geht man eher als zu einer besonderen externen Einrichtung), lieferten aber keine komplette Betreuung.
- Die Hochschulvertreter stimmen der These der SenWFK zu, dass der Wohnraumbedarf entscheidend sei, nicht das Vorhalten gewisser Kapazitäten. Das StW könne hier gezielt Leistungen vermarkten und den Zusatznutzen herausstellen sowie über höhere Preise finanzieren (Campusnähe, Internet, Community...).

#### **4. Herausarbeitung konkreter Ziele**

Zu der von der SenWFK vorgeschlagenen Gliederung der Zielhierarchie bestand Einigkeit, dass diese einen Ansatz bietet, aktuelle Tätigkeiten und zukünftige Aktivitäten des Studentenwerks abzubilden und zahlreiche Punkte, die auch von den Workshopteilnehmern entwickelt wurden, enthält. Die Hochschulvertreter regten allerdings an, auf Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ neben „Anspruchsgruppen stärken“; „Studienerfolg sozial absichern“ und „Selbststeuerung verbessern“ eine vierte Säule aufzunehmen, die z.B. unter dem Titel „Studierende gewinnen“ oder „Marketing für den Hochschulstandort Berlin“ u.a. die Ausweitung auf die Schnittstelle zur Schule besonders hervorhebt.

#### **5. Überlegungen zur Messung der Ziele**

Erste Vorüberlegungen zur Messung der Ziele ergaben folgende Anregungen:

- Als Messgröße taue z.B. die Auslastung; allerdings sei klar, dass z.B. im Wohnheimbereich eine 100%ige Auslastung nicht erreichbar sei wegen der häufigen Wechsel und Belastungsspitzen aufgrund der Immatrikulationstermine. Doch seien im Wohnungsbereich auch Zwischennutzungen (summer school) denkbar.
- Die Möglichkeit einer Messung gewisser Indikatoren pro Hochschule (hochschulindividueller Kennzahlen) sollte geprüft werden. So könne eine Entscheidungsgrundlage für die Hochschulen in Bezug auf die Nutzung des Leistungskataloges (s.o.) geschaffen werden.
- Über die Nennung von Erfolgsquoten in Form griffiger Größen in einem Bericht (werbewirksame Kennzahlen; „z.B. „80 % der Anfragen im Bereich X erfolgreich vermittelt“) könne gezielt Marketing für den Hochschulstandort Berlin betrieben werden.

Die teilnehmenden Hochschulvertreter äußern starkes Interesse daran, an dem weiteren Prozess der Operationalisierung beteiligt zu sein und bitten um entsprechende Einbeziehung, um sich aktiv einbringen zu können.

### D.3: Protokoll des Studierendenworkshops

## „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“

**Ergebnisprotokoll des Studierenden-Workshops**  
**Donnerstag, 29. September 2005, 10:00-13:00 Uhr**  
**Konferenzraum 1, TU-Mensa, Hardenbergstraße 34, 10623 Berlin**

#### Teilnehmer

- Florian Schaber (Technische Fachhochschule Berlin)
- Kamila Nowicki (Technische Fachhochschule Berlin)
- Claus Colloseus (Technische Universität Berlin)
- Paul Ziegenbein (Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin)

#### Moderation

Ulrich Müller, Prof. Dr. Frank Ziegele (CHE)

#### 1. Einführung

Nach einer Vorstellung der Teilnehmer und Moderatoren erläutern die CHE-Vertreter knapp den Hintergrund des Workshops:

- Die staatliche Steuerung des Studentenwerks Berlin befindet sich derzeit im Umbruch. „Baustellen“ sind u.a.
  - die 2004 in Kraft getretene Gesetzesnovelle, die z.B. einen Rahmenvertrag und eine Neugestaltung der Gremien vorsieht;
  - Kürzungen des staatlichen Zuschusses (von 2001-2006 um ca. 4,8 Mio. oder knapp 30%), die evtl. Prioritätensetzungen nötig machen sowie
  - die Funktion des Studentenwerks als „Pilot“ im Rahmen des Projektes „Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientiertes Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“.
- Das Studentenwerksgesetz beschreibt die Aufgaben des Studentenwerks bislang nur in recht allgemeiner Form; fallweise Erläuterungen waren bislang häufig nötig. Der Staat verfolgt nun das Ziel, über klare und transparente Grundentscheidungen die staatliche Steuerung des Studentenwerks auf eine rationale Basis zu stellen, indem Begründungen/Priorisierungen der Ziele bei Zielkonflikten möglich werden.
- Durch die Vereinbarung grober Ziele mit dem Studentenwerk erhält dieses eine politische Legitimation für Entscheidungen (normative Grundansagen als „Leitplanken“, innerhalb derer das Studentenwerk autonom agieren kann).
- Über ein Kennzahlensystem soll eine Abbildung der Aufgabenerfüllung geleistet werden (=> Legitimation der staatl. Mitteleinsatzes; Lieferung steuerungsrelevanter Informationen für klar strukturierte Entscheidungsprozesse). Kürzungen und ad-hoc-Interventionen werden so erschwert.
- Sowohl die Zieletabelle für das Controlling als auch die normativen Grundansagen zur Rolle des Studentenwerks sollen im Gegenstromverfahren unter Beteiligung der Anspruchsgruppen erarbeitet werden.

Entsprechend stellen sich die Ziele des Workshops folgendermaßen dar:

- Diskussion ausgewählter Grundsatzfragen zum Rollenverständnis und zur Zukunftsorientierung des StW Berlin aus Sicht der Studierenden (welches Studentenwerk wünschen sich die Studierenden?);
- Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit zwischen Studierenden, Hochschulen, Staat und Studentenwerk;
- Entwicklung von Zielvorstellungen/Erfolgsmaßstäben für die künftige Arbeit des StW;
- Feedback zu bisherigen staatl. Vorstellungen/Entwürfen für Grundentscheidungen (Prüfen auf Machbarkeit/Messbarkeit; ggf. Einbringen alternativer Zielvorstellungen/Grundverständnisse);
- Formulierung von Erwartungen an den Staat; Vorschläge zu künftigem staatl. Engagement.

Das CHE betont, dass der Workshop einen wesentlichen Input zur Entwicklung des Zielcontrollings liefert, jedoch „nur“ den Auftakt zu einem kontinuierlichen Diskussionsprozess darstellt und keine Festlegung „der“ Studierenden im „Hauruckverfahren“ impliziert. Das Thema müsse in Zukunft in einem kontinuierlichen Prozess unter Einbeziehung der Hochschulleitungen diskutiert werden.

## **2. Entwicklung eines optimistischen Szenarios „Studentenwerk Berlin 2015“**

Um vom Ziel her zu denken, erarbeiten die Teilnehmer Grundzüge einer gewünschten langfristigen strategischen Grundausrichtung des Studentenwerks Berlin aus Sicht der Studierenden. Der Ausgangspunkt lautet: „Im Jahr 2015 soll sich die Arbeit, die Finanzierung und die Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin folgendermaßen darstellen: ...“

Ein Handout gibt folgende 7 Dimensionen des Szenarios als unverbindliche Orientierungspunkte/Raster vor (ein fiktives Beispiel des CHE verdeutlicht zusätzlich die gewünschte Abstraktionsebene):

1. Grund- und Rollenverständnis des StW
2. Verhältnis zu den Anspruchs-/Zielgruppen
3. Verhältnis zum Staat
4. Angestrebte Finanzierungsstruktur des StW
5. Aufgabenstellung/Leistungsspektrum
6. Wichtige Veränderungen in den klassischen Aufgabenbereichen
7. Sonstige entscheidende Veränderungen

Als gemeinsamer Kern aller erarbeiteten Ergebnisse stellen sich in der Präsentation und Diskussion folgende Punkte heraus: Im Jahr 2015 ...

- liegt die Trägerschaft des StW in Händen der Studierenden (gemeinsame „Selbsthilfe“ der Berliner Studierendenschaften). Damit wird größere Kongruenz zwischen Einfluss und Finanzierungsanteil erreicht (bislang war der staatliche Einfluss größer als dessen Finanzverantwortung).
- hält sich der Staat weitgehend aus den Aktivitäten bzw. Entscheidungen des StW heraus. Ein staatlicher Finanzausschuss ist dennoch weiter möglich in Form eines pauschalen Zuschusses zur finanziellen Grundsicherung des StW, alternativ oder zusätzlich als „Produktsubvention“ bestimmter Fördermaßnahmen mit Angabe, wo die Mittel prioritär einzusetzen sind.

- ist weiterhin der Semesterbeitrag der Studierenden Hauptfinanzierungsquelle des StW. Durch ihn (und durch staatliche Grundsicherung) lassen sich Solidarelemente überhaupt erst verwirklichen.

Unabhängig von der zuvor genannten Vision des Wechsels der Trägerschaft formulieren die teilnehmenden Studierenden folgende Elemente als Vision: Im Jahr 2015 ...

[Leitbildfragen]

- können alle Berliner Studierende Leistungen vom StW Berlin abfragen, nicht nur Bedürftige.
- arbeitet das StW diskriminierungsfrei und mit dem Ziel, vorhandene Einschränkungen zu vermindern (Wohnheimzugang für Behinderte; finanzielle Notfallabsicherung für Bedürftige...).
- ist es eine Hauptaufgabe des StW, Studieninteressierten ein Studium überhaupt zu ermöglichen.

[„Produkte“]

- ist die finanzielle Notfallabsicherung für Studierende – auch in Form einer fundierten Finanzberatung – ein wichtiges Angebot des StW. Das StW fungiert als neutraler Berater und spielt eine Rolle in der Organisation von Studienfinanzierung (verhandelt u.U. auch selbst als „Marktmacht“ mit Banken, um günstige Darlehen zur Finanzierung von Studiengebühren zu erreichen).
- existieren keine Beratungsmonopole. Um Niedrigschwelligkeit zu sichern und um verschiedene Perspektiven darzustellen (Interessenskonflikte bei der BAföG-Abteilung), kann es in Einzelfällen komplementäre Angebote geben.
- hat die Beratung „kurze Wege“ und ist unbürokratisch.
- hat das StW die Ganztagsbetreuung für Kinder von Studierenden ausgebaut. Teilweise sind sie in Wohnheime integriert. Diese Angebote sind v.a. für Studierende mit Kleinkindern und für ausl. Studierende bedeutsam. Bei der Vergabe der Mitarbeiterstellen werden zur Stärkung des Selbstengagements und als Jobangebot ausgebildete Studierende bevorzugt.
- ist ein Wettbewerb im Bereich der Speisebetriebe möglich, haben die Hochschulen aber auch ein Interesse an einer Vermeidung der Rosinenpickerei (d.h. die Hochschulen gefährden die Versorgung unrentabler Standorte, wenn nur die „lohnenden“ Standorte an private Caterer vergeben werden).
- arbeiten verschiedene Institutionen (z.B. Hochschulen-Asten-StW) enger als bisher zusammen (z.B. im Beratungsbereich). Die Gründung neuer gemeinsamer Institutionen ist denkbar (Effizienzvorteile).

[Prozesse/Verfahren]

- ist die Zusammenarbeit zwischen Studierenden-Studentenwerk und Hochschulen intensiviert; dazu tragen v.a. über Verwaltungsrat hinausgehende Dialogmöglichkeiten und Gesprächsrunden über Aufgaben und Schwerpunkte der Arbeit des StW bei.
- pflegt das StW weiterhin auch intern eine soziale Komponente, auch da diese die Motivation fördert. Die teilnehmenden Studierenden befürworten eine Verwendung der Mittel aus dem Semesterbeitrag der Studierenden auch für eine evtl. bestehende Gehaltsdifferenz der Mitarbeiter des StW im Vergleich zu NGG-Tarifen oder sogar dem Lohnniveau von „Leiharbeitern“.

- wirken Studierende auch als Mitarbeiter verstärkt im StW mit (z.B. als Reinigungskraft in der eigenen Wohnheimetage; standortnah als Helfer in der Mensaküche ...). Besonders auch für ausländische Studierende wird so eine Finanzierungsmöglichkeit geschaffen. Dabei geht es nicht nur um Aushilfsjobs, sondern auch um qualifizierte Mitarbeit (in der Beratung oder in der Kinderbetreuung). Standortnahe Bewerber sollen Vorrang bei der Stellenvergabe haben. Eine stärkere Einbeziehung von Studierenden stärkt auch die Akzeptanz bestimmter Angebote.
- strebt das StW eine breitere Beteiligung und Information aller Betroffenen an, u.a. der ausländischen Studierenden. Auch eine weitergehende Einbindung der Studierenden in Entscheidungen ist unverzichtbar (Anhörung in Prozessen, Initiativrechte).
- pflegt das StW zu den Hochschulen eine reine Marktbeziehung. Die Hochschulen bringen ihre Interessen (Mitversorgung von Mitarbeitern/Gastwissenschaftlern, Catering, Unterbringung von Programmaustauschstudierenden ...) über Verträge/ Preise (d.h. mit Einbringung einer Gegenleistung) ein. Das StW ist offen für erweiterte Kundenkreise und Nachfragergruppen (aus dem Hochschulbereich), setzt aber differenzierte Preise. Entscheidend ist es, die Grundsicherung aller Studierenden gegenüber den Hochschulinteressen abzugrenzen.

### **3. Diskussion verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten/Alternativen**

Ein Abgleich der gemeinsamen Elemente der entwickelten Szenarien mit den bisherigen Vorstellungen des Staates (die das CHE stichwortartig zusammenfasst) ergibt folgende Eindrücke:

Übereinstimmung besteht v.a. in folgenden Punkten:

- das StW ist für alle Studierenden unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse Bedürftiger da.
- Die Bedeutung der Finanzierungsberatung steigt auch aus Sicht der Studierenden enorm.

Differenzen bzw. weiterer Klärungsbedarf besteht in folgenden Punkten:

- Die teilnehmenden Studierenden gehen über die von der SenWFK hervorgehobene „Stärkung der Anspruchsgruppen“ hinaus und wünschen ein „Selbsthilfe-Verständnis“ des StW, das auch durch einen Wechsel der Trägerschaft Ausdruck finden müsse.
- Das von der SenWFK postulierte Oberziel der sozialen Absicherung und Förderung des Studienerfolges sei daraufhin zu überprüfen, ob hinsichtlich bestimmter Nuancen Unterschiede zu den Auffassungen der teilnehmenden Studierenden zu erkennen sind:
  - Aus Sicht der Studierenden sei das o.g. soziale Ziel eigenständiges Oberziel, kein Hilfsziel (z.B. um dem Arbeitsmarkt schnell als Absolvent zur Verfügung zu stehen).
  - Beide Auffassungen haben als gemeinsame Schnittmenge den Wunsch der Ausweitung der Bildungsbeteiligung, doch sei aus Sicht der Studierenden z.B. das Tempo und die Dauer des individuellen Studiums allein in die Entscheidung der jeweiligen Studierenden zu stellen.
- Auch wenn eine Intensivierung des Dialogs wünschenswert sei: Eine Einbindung der Hochschulen sei nicht zwingend. Das StW habe eine sozialpolitische Aufgabe; seien Beiträge des StW zu hochschulpolitischen Zielsetzungen gefragt,

müssten die Hochschulen im Rahmen vertraglicher Beziehungen entsprechende Gegenleistungen erbringen.

- Die Rolle des Staates definieren die teilnehmenden Studierenden noch weitaus zurückhaltender als die bisherigen Vorstellungen der SenWFK (s.o.).
- Die Studierenden bestätigen den Eindruck der SenWFK, die Speisebetriebe hätten nicht mehr die gleiche Bedeutung wie vor einigen Jahren, weisen aber darauf hin, gleichzeitig sei der Anteil „bildungsferner Schichten“ zurückgegangen, was o.g. Entwicklung mit erkläre. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Verhältnis von Ernährung und Unterkunftskosten sich über die Jahrzehnte drastisch verändert hat.
- Überschneidungen im Beratungsbereich zwischen verschiedenen Anbietern, sofern wirklich und nicht nur „auf dem Papier“ vorhanden, seien zur Vermeidung von Interessenskonflikten (BAföG) und zur Sicherung der Niedrigschwelligkeit/verschiedenen Perspektiven sinnvoll und beizubehalten.
- Im Wohnheimbereich werde deutlich, dass die Gefahr bestehe, dass hochschulpolitische Ziele sozialpolitische in den Hintergrund drängen könnten. So dürfe es nicht zu einer Benachteiligung von „free-movern“, welche sich außerhalb der „ausgebauten Wege“ bewegten, kommen. Auch aus der Umetikettierung der Promovenden vom Angestellten zum Studierenden könne ein Verdrängungsdruck entstehen, der zu Lasten Studierender gehen könne. Wohnheime seien wesentlicher Bestandteil der Grundsicherung der Studierenden.

#### 4. Herausarbeitung konkreter Ziele

Zu der von der SenWFK vorgeschlagenen Gliederung der Zielhierarchie bestand Einigkeit, dass diese einen Ansatz bietet, aktuelle Tätigkeiten und zukünftige Aktivitäten des Studentenwerks abzubilden und zahlreiche Punkte, die auch von den Workshopteilnehmern entwickelt wurden, enthält.

Die teilnehmenden Studierenden empfehlen jedoch gewisse Akzentverschiebungen auf der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“:

- „Der“ übergeordnete Auftrag des StW sei ein sozialpolitischer; „soziale Grundsicherung gewährleisten“ sei deshalb als Oberziel statt „Studienerfolg sozial absichern“ aufzunehmen. Zumindest sei die Interpretation des von der SenWFK formulierten Ziels zu diskutieren.
- Die Verbesserung der Selbststeuerung stehe nicht auf gleicher Ebene mit dem erstgenannten Ziel.
- Bei dem Ziel „Stärkung der Anspruchsgruppen“ sei zu berücksichtigen, dass – der Vision der teilnehmenden Studierenden folgend – die Etablierung einer Selbstverwaltung der Studierenden anzustreben sei. Die Stärkung der Anspruchsgruppe Hochschule sei nicht als gleichrangig anzusehen.

Für die Zielformulierungen unterhalb der Ebene „strategische Ziele des Studentenwerks“ formulierten die teilnehmenden Studierenden folgende Hinweise:

- Statt der Erschließung neuer Zielgruppen stehe die Fokussierung auf die klassische Zielgruppe im Mittelpunkt. Das StW solle kein Allrounder werden.
- Die Förderung unternehmerischen Handelns könne leicht zu falschen Akzenten führen. Es gehe nicht um „Zahlen“ oder um „Wirtschaftlichkeit“; im Mittelpunkt stünde eine sinnvolle und natürlich auch effiziente Arbeit mit sozialer, diskriminierungsfreier und ökologischer Orientierung. Zudem fördere die Betonung unternehmerischen Handelns ungewünschte hierarchische Strukturen.

- Die Schaffung umfangreicher Kinderbetreuungseinrichtungen solle als eigenständiges Ziel genannt werden, um die besondere Bedeutung zu betonen.

### **5. Überlegungen zur Messung der Ziele**

Erste Vorüberlegungen zur Messung der Ziele ergaben folgende erste Anregungen:

- Aus o.g. Gründen dürften Kennzahlen zur Ausweitung unternehmerischen Handelns nicht im Mittelpunkt stehen.
- Die Partizipation der Studierenden über Studierendenjobs könne relativ leicht gemessen werden, dabei müsse aber nicht nur über die Anzahl, sondern auch über die Qualität der Jobs in den Blick genommen werden.
- Die Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen sei ein gut operationalisierbarer Faktor, der den Erfolg des StW deutlich mache.

## **Anlage E: Orientierungspunkte zur Entwicklung eines optimistischen Szenarios „Studentenwerk Berlin 2015“ in den Workshops**

**Ansatz:** Im Jahr 2015 sollte sich die Arbeit, die Finanzierung und die Aufgabenstellung des Studentenwerks Berlin folgendermaßen darstellen: ...

### **Dimensionen des Szenarios:**

1. Grund- und Rollenverständnis des StW
2. Verhältnis zu den Anspruchs-/Zielgruppen
3. Verhältnis zum Staat
4. Angestrebte Finanzierungsstruktur des StW
5. Aufgabenstellung/Leistungsspektrum
6. Wichtige Veränderungen in den klassischen Aufgabenbereichen
7. Sonstige entscheidende Veränderungen

### **Erste Dimension: „Grund- und Rollenverständnis des StW“**

- Selbstverständnis des StW (z.B. auch Dienstleister für die Hochschulen? selektive Förderung besonders Bedürftiger - welcher? - oder Unterstützung aller Studierenden durch geeignete Rahmenbedingungen?)
- Kernaussagen eines Leitbilds
- Rolle im Wettbewerb mit anderen Anbietern von Service- und Beratungsleistungen?
- Welchen Zielen verpflichtet (sozialpolitischen, hochschulpolitischen, allgemeinpolitischen)?
- ...

### **Zweite Dimension: „Verhältnis zu den Anspruchs-/Zielgruppen“**

- Verhältnis StW – Studierende: (Studierende=Kunde oder StW als Selbsthilfe der Studierenden?)
- Rolle der Studierenden?
- Verhältnis und Beziehungen zu Hochschulen; Verfahren der Zusammenarbeit mit Hochschulen?
- Neue Zielgruppen? Ausdifferenzierung der Zielgruppen?
- ...

### **Dritte Dimension: „Verhältnis zum Staat“**

- Rolle des Staates (und Art der Beziehung StW – Staat)
- Welche Vorgaben/Rahmenbedingungen werden vom Staat erwartet?
- ...

### **Vierte Dimension „Angestrebte Finanzierungsstruktur des StW“**

- Angestrebter Finanzierungsmix; Gewichtung der Finanzierungssäulen
- Umfang der staatlichen Subventionierung; Verwendungszweck der staatlichen Subventionen
- ...

**Fünfte Dimension: „Aufgabenstellung/Leistungsspektrum“**

- Produktbereiche staatl. vorgegeben oder Vereinbarung allg. Oberziele bei Variabilität der Geschäftsfelder?
- Fokussierung/Ausweitung/Verlagerung?
- Angebote hochschulübergreifend einheitlich oder hochschul-/standortspezifische Varianz möglich?
- Aufgabenteilung und -abstimmung mit Hochschulen
- Veränderungen im Portfolio/Prioritäten?
- ...

**Sechste Dimension: „Wichtige Veränderungen in den klassischen Aufgabenbereichen“**

- Speisebetriebe
- Beratungsdienste
- Wohnheime
- Studienfinanzierung/BAföG

**Siebte Dimension: „Sonstige entscheidende Veränderungen?“**

## **Anlage F: Überarbeitungsvorschlag des CHE zum Entwurf des Rahmenvertrags**

Stand: 2.9.2005 (bezogen auf den Rahmenvertrag mit Stand 18. Juli 2005)

Vertrag  
gemäß § 6 Absatz 4 des Gesetzes über das Studentenwerk Berlin  
(Studentenwerkgesetz) vom 18. Dezember 2004  
zwischen dem Land Berlin,  
vertreten durch den Senator für Wissenschaft,  
Forschung und Kultur,  
und  
dem Studentenwerk Berlin,  
vertreten durch die Geschäftsführerin.

### **Präambel**

Das Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur (SenWFK), und das Studentenwerk Berlin betrachten den Abschluss des Rahmenvertrags als den ersten Schritt zu einer zukunfts-, ziel- und wirkungsorientierten staatlichen Steuerung. Zu einem derartigen Steuerungsansatz gehören die folgenden Elemente:

- (1) Ein *Grundsatz- und Strategiepapier*, das längerfristig gültige normative Grundsatzentscheidungen für die Zukunft des Studentenwerks trifft und damit die „Leitplanken“ für autonomes Handeln des Studentenwerks festlegt. Über diese Grundlagen wird Konsens zwischen SenWFK und Studentenwerk herbeigeführt; die Studierenden und die Hochschulen als wichtigste Anspruchsgruppen werden bei der Zielfindung einbezogen.
- (2) Diese grundsätzlichen Ziele und Strategien sind die Basis für ein *Zielcontrolling*, bei dem generelle Ziele in messbaren Teilzielen abgebildet werden. Über das damit verbundene Indikatorenset wird vom Studentenwerk regelmäßig berichtet. Strategiepapier und Zielcontrolling zusammen bilden für die staatliche Steuerung das „*Zielsystem*“ des Studentenwerks Berlin.
- (3) Der *Rahmenvertrag* bezieht Strategiepapier und Zielcontrolling als Vorgaben ein und legt fest, wie das Zielsystem innerhalb der Vereinbarungsperiode umgesetzt wird bzw. in welchen prioritären Elementen des Zielsystems Veränderungen oder besondere Schwerpunkte vereinbart werden.
- (4) Die Ziele und Strategien sind Gegenstand eines wiederkehrenden, strukturierten *Dialogprozesses* zwischen SenWFK und Studentenwerk unter Einbeziehung von Studierenden und Hochschulen.

- (5) Fester Bestandteil dieser Steuerungslogik ist die Gewährung *verlässlicher finanzieller Rahmenbedingungen* für die Laufzeit des Rahmenvertrags und der jeweils vorgesehenen Verlängerungsphase.

Das Zielsystem liegt derzeit noch nicht endgültig vor; der Rahmenvertrag legt daher in der ersten Runde 2006 bis 2008 die Erarbeitung der noch fehlenden Bausteine des Steuerungssystems fest. Orientierungspunkt für das Gesamtsystem der Steuerung ist die im CHE-Papier „Grundzüge der staatlichen Steuerung des Studentenwerks Berlin“ vom 15. August 2005 skizzierte Gesamtsteuerungsarchitektur. Wenn alle Bausteine des Gesamtsystems vorliegen, prüfen SenWFK und Studentenwerk erneut den Aufbau und den Inhalt des Rahmenvertrages. Bestimmte allgemeine Abschnitte sind in der nächsten Vereinbarungsperiode sinnvoller an anderer Stelle der beschriebenen Gesamtarchitektur zu regeln.

## **I. Zielsetzungen für die Vereinbarungsperiode**

Das Zielsystem für das Studentenwerk Berlin ist noch nicht umfassend ausgearbeitet. Aus der bisherigen Entwicklung sind jedoch bereits einige grundlegende Zielsetzungen ableitbar:

- (1) Die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur am Hochschulstandort Berlin ist eine wesentliche Rahmenbedingung für einen erfolgreichen Studienzugang, Studienverlauf und Studienabschluss sowie für die Chancengerechtigkeit im Bildungssystem.  
*Ziele:* (a) Sicherung der hochschulübergreifenden, sozialen Infrastruktur und damit des Studienerfolgs durch Bereitstellung von sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesundheitlichen Dienstleistungen im Berliner Hochschulraum. (b) Sicherung eines zügigen und erfolgreichen Studienverlaufs für Studierende auch in spezifischen Lebens- und Studiensituationen.
- (2) Studienstrukturreform, Internationalisierung, veränderte Regelstudienzeiten und Verkürzung der Schulzeit sind Kennzeichen des sich im Umbruch befindlichen Berliner Hochschulsystems. In Hochschulrankings, für die Profilierung des Hochschulstandorts Berlin und für die langfristige Identifikation Studierender mit ihrer Hochschule gewinnt die soziale Infrastruktur der Berliner Hochschulen eine wachsende Bedeutung. Damit steigen die Anforderungen an das Leistungsangebot des Studentenwerks sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.  
*Ziele:* (c) An den Zielsetzungen und Erfordernisse des sich wandelnden Berliner Hochschulsystems ausgerichtete Weiterentwicklung der Service- und Beratungsangebote.
- (3) In der angespannten Haushaltslage des Landes Berlin ist es wichtig, die Leistungsfähigkeit des Studentenwerks des Landes Berlin zu erhalten.  
*Ziele:* (d) Sicherung und Verbesserung der Effizienz sowie der Qualität der Leistungserbringung. (e) Verbesserung der Selbststeuerung des Studentenwerks auf Basis einer mehrjährigen finanziellen Planungssicherheit.

Diese Zielsetzungen sind für die Auslegung des Vertrages, für die mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung sowie für die Wirtschaftspläne des Studentenwerks verbindlich; die im folgenden vereinbarten Leistungen sind aus ihnen abgeleitet. Die vorläufigen Zielsetzungen werden in der nächsten Rahmenvereinbarung durch das bis dahin partnerschaftlich weiterentwickelte und zu verabschiedende Zielsystem ersetzt.

## II. Leistungen der SenWFK

### § 1 Zuschüsse

(vgl. Zielsetzungen a - c)

- (1) Das Land Berlin verpflichtet sich zur Gewährung von Zuschüssen für konsumtive Zwecke gemäß § 6 Abs. 4 des Studentenwerkgesetzes an das Studentenwerk Berlin in einer Gesamthöhe von

11.500.000 € für 2006  
11.500.000 € für 2007  
11.500.000 € für 2008.

Die genannten Beträge umfassen auch die Kosten für Tarifanpassungen sowie für die Beihilfe- und Versorgungsleistungen.

- (2) Das Studentenwerk Berlin erhält in den Jahren 2006 bis 2008 folgende investive Zuschüsse:

511.000 € für 2006  
511.000 € für 2007  
511.000 € für 2008.

Für größere Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen der landeseigenen Wohnbauten stellt das Studentenwerk Anträge auf Zuwendung aus dem Berliner Landeshaushalt.

- (3) Darüber hinaus erhält das Studentenwerk Berlin für die Haushaltsjahre 2006 bis 2008 folgende zweckbestimmte Zuschüsse:

je 205.000 € für Integrationshilfen für behinderte Studierende und  
je 160.000 € für die Unterhaltung des Internationalen Studienzentrums Berlin

- (4) Für die Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) erhält das Studentenwerk Berlin eine Kostenerstattung für den Landesanteil in Höhe von

5.658.000 € für 2006  
5.681.000 € für 2007  
5.681.000 € für 2008.

- (5) Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur erklärt sich bereit, auf Vorschlag des Studentenwerks die Höhe der Sozialbeiträge während der

Laufzeit dieses Vertrages zu überprüfen und ggf. der allgemeinen Kostenentwicklung anzupassen.

## **§ 2 Planungssicherheit und finanzielle Rahmenbedingungen**

(vgl. Zielsetzung e)

- (1) Das Land Berlin und das Studentenwerk Berlin verfolgen das Ziel der Planungssicherheit. Für die Vertragsdauer wird das Land keine pauschalen Minderausgaben und Bewirtschaftungsaufgaben zum Zwecke von Einsparungen oder sonstige Einschränkungen im Wege der Haushaltswirtschaft verfügen.
- (2) Die Einnahmen aus Sozialbeiträgen, Gebühren und Entgelten werden nicht zuschussmindernd berücksichtigt.
- (3) Rechtsgeschäfte, die den Landeshaushalt Berlins unmittelbar berühren, bedürfen der vorherigen Zustimmung der für Hochschulen und Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen.  
*[Kommentar CHE: Wenn bereits an anderer Stelle geregelt, hier entbehrlich]*
- (4) Legen das Land oder andere staatliche Stellen Berlins dem Studentenwerk einseitig zusätzliche Aufgaben oder Lasten auf, wird der dadurch entstehende Mehraufwand vom Land ausgeglichen. Für die Übertragung solcher zusätzlicher Aufgaben werden die Verfahren genutzt, die der Vereinbarung des Rahmenvertrags zugrunde liegen; entsprechend sollte ggf. eine Ergänzung des Rahmenvertrags vereinbart werden.
- (5) Das Studentenwerk kann eine Rücklage gemäß § 58 der Abgabenordnung bilden und auflösen. Sie soll den vierfachen Bedarf der Personalaufwendungen eines Monats nicht übersteigen.

## **§ 3 Autonomie des Studentenwerks**

(vgl. Zielsetzungen c - e)

Voraussetzung für Effizienz und Qualität der Leistungserbringung ist eigenverantwortliches, autonomes Handeln des Studentenwerks. In der Vertragsperiode sind insbesondere die folgenden Autonomiebereiche relevant (die im Studentenwerksgesetz angelegt sind):

- (1) *Erschließung neuer Zielgruppen und Geschäftsfelder.* Das Land Berlin stellt es dem Studentenwerk anheim, seine Versorgungseinrichtungen auch anderen Bildungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen, soweit dadurch die Erfüllungen der Aufgaben gemäß § 1 Absatz 1 des Studentenwerksgesetzes nicht beeinträchtigt werden. Das Studentenwerk Berlin ist ermächtigt, mit den Schulträgern im Rahmen einer Ganztagsbetreuung entsprechende Verträge zur Schulverpflegung zu schließen.  
*[Kommentar CHE: Inwieweit geht der Inhalt über § 1 Absatz 2 StudWG hinaus? Ist eine erneute Erwähnung bereits bestehender Möglichkeiten nötig? Etwas anderes wäre es, wenn im Vertrag festgehalten wird, dass SenWFK und/oder Studentenwerk in diese Richtung gehen wollen/sollten (Dann aber : „Das Studentenwerk wird ...“ bzw. „...prüft...“).]*

- (2) *Flexible Zielgruppen- und Nachfrageorientierung.* Es gibt unterschiedliche Bereiche, in denen das Studentenwerk flexibel auf Nachfragebedingungen reagieren muss: Die räumliche Verdichtung des Hochschulbetriebs an einzelnen Standorten mit Konsequenzen für alle Servicebereiche, die Nachfrage nach Wohnraum, Veränderungen in den Nachfragergruppen nach Wohnraum (Kurzzeitmieter, Austauschstudierende etc.) u.a. Diesen Herausforderungen kann und soll sich das Studentenwerk durch autonome Entscheidungen stellen. Das Studentenwerk hat die nötigen Entscheidungsspielräume, z.B. durch Variation des Wohnheimbestands, Erhebung von Mietaufschlägen für besondere Leistungen.
- (3) *Wirtschaftliche Ressourcennutzung.* Um Ressourcen wirtschaftlich zu nutzen, muss das Studentenwerk autonom über ihre Nutzung verfügen können. So kann das Studentenwerk die mit Studentenwohnheimen verbundenen Gewerbeflächen vermieten. Die erzielten Mieten stützen die geringen Mietkosten der Studierenden. Die Teilrückgabe von Gebäudeflächen ist ausgeschlossen.  
*[Kommentar CHE: Es sollte präzisiert werden, was gemeint ist: Soll festgehalten werden, dass die bereits durchgeführte Übertragung der Gewerbeflächen an die BIM (Potsdamer Str.) nicht rückgängig gemacht wird? Soll vereinbart werden, dass keinesfalls weitere Flächen an die BIM übertragen werden?]*

#### **§ 4 Schaffung eines Zielsystems**

(vgl. Zielsetzung c, e)

Die SenWFK legt auf Basis eines Aushandlungs- und Diskussionsprozesses mit dem Studentenwerk und Vertretern der Anspruchsgruppen (Studierende, Hochschulen) in 2006 ein grundlegendes Strategiepapier („Referenzrahmen“) zur Zukunft des Studentenwerks sowie eine Hierarchie aufeinander bezogener Ziele als Basis für das Zielcontrolling vor. Das Zielcontrolling wird mit dem Studentenwerk vereinbart.

### **III. Leistungen des Studentenwerks**

#### **§ 5 Schaffung eines Zielsystems**

Das Studentenwerk beteiligt sich an dem Aushandlungs- und Diskussionsprozess für das Zielsystem. Es vereinbart in 2006 das Zielcontrolling mit der SenWFK und erarbeitet eine Operationalisierung (vgl. Zielsetzung e).

#### **§ 6 Eigeneinnahmen**

Das Studentenwerk Berlin verpflichtet sich, höhere Eigeneinnahmen zu erwirtschaften (vgl. Zielsetzung d)

#### **§ 7 Speisebetriebe**

- (1) Das Land Berlin und das Studentenwerk sind sich einig in dem Ziel, die Studierenden an allen Hochschulen mit einem qualitativ hochwertigen und preiswerten Essensangebot zu versorgen. Hierzu stellt das Studentenwerk an seinen Standorten für Studierende, Hochschulangehörige und Gäste der

Hochschulen eine schnell verfügbare Essenversorgung sicher (vgl. Zielsetzung a).

- (2) Das Studentenwerk wird im Rahmen seiner Möglichkeiten seine Angebote der räumlichen Verdichtung des Hochschulbetriebes an einzelnen Standorten anpassen. Das Studentenwerk ist für eine Erweiterung seiner Standorte in Kooperation mit den Hochschulen unter der Prämisse der Kostendeckung offen (vgl. Zielsetzungen c und d).

## § 8 Studentisches Wohnen

- (1) Studentenwohnheime sind Teil des studentischen Lebens und ein wesentlicher Beitrag für die internationale Attraktivität des Hochschulraums Berlin. Das Studentenwerk konzentriert das Wohnungsangebot künftig auf hochschulnahe bzw. zentrumsnahe Wohnungen mit auf die Bedürfnisse der Studierenden abgestimmten Wohnformen. Das Studentenwerk wird seinen Wohnheimbestand autonom der Nachfragesituation anpassen, um bei kostendeckend kalkulierten Mieten dauerhaft ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis zu gewährleisten. Bei Unterschreitung der Versorgungsquote von 7% wird die Senatsverwaltung gesondert informiert (vgl. Zielsetzungen a und d).

*[Kommentar CHE: a) Inhaltlich: Welchen Gewinn bringt dieser Satz bei ohnehin jährlichen Berichtspflichten? b) Formal: Ist das nicht schon anderweitig geregelt und daher hier entbehrlich?]*

- (2) Der Anteil des auf spezifische Bedürfnisse von studentischen Teilgruppen abgestimmten Wohnangebots (Studierende mit Kind, behinderte Studierende) wird in bisherigem Umfang beibehalten (vgl. Zielsetzung b).

- (3) Die Instandhaltung der Wohnimmobilien wird im Rahmen der entsprechenden Mieteinnahmen gewährleistet. Für darüber hinausgehende erforderliche Maßnahmen wird auf § 1 Abs. 2 Satz 2 verwiesen.

- (4) Die Betreuungs- und Integrationsleistungen des Studentenwerkes, insbesondere für ausländische Studierende in den Studentenwohnheimen, sind dauerhafte Aufgaben (vgl. Zielsetzung b).

*[Kommentar CHE: Diese Formulierung ist sehr unkonkret. Was ist gemeint? Dass hier mehr Mittel eingesetzt werden sollen? Dass hier keinesfalls gekürzt wird? Oder soll ein konkretes Programm vereinbart werden?]*

- (5) Das Studentenwerk wird seine Wohnplatzvergaberichtlinien ergänzen, um die Voraussetzung für zielgruppengerechte Wohnangebote für Kurzzeitmieter, Austauschstudierende, postgraduale Studiengänge, Doktoranden und Gastdozenten aus dem In- und Ausland zu schaffen (vgl. Zielsetzung c).

## § 9 Beratungsdienste

Das Land Berlin und das Studentenwerk Berlin sind sich einig in dem Ziel, die soziale-, psychologische - und Behindertenberatung sowie die schnelle, professionelle Hilfe von Berliner Studierenden in Notlagen zu erhalten. Insbesondere sind die psychosoziale Versorgung in Kooperation mit den Berliner Hochschulen, die Sozialberatung, besonders für studierende Eltern und

ausländische Studierende sowie die Behindertenberatung in Zusammenarbeit mit den Behindertenbeauftragten der Hochschulen weiterhin zu gewährleisten. Das Studentenwerk wird initiativ darauf hinwirken, in Abstimmung mit den Hochschulen ein koordiniertes Vorgehen (Aufgabenteilung, klare Kommunikation an die Kunden...) zu sichern (vgl. Zielsetzungen a, b, c und d).

### **§ 10 Integration behinderter Studierender**

Das Studentenwerk Berlin schließt mit den Hochschulen des Landes Berlin zur Integration behinderter Studierender eine Vereinbarung mit dem Ziel, dass die Hilfe möglichst aus einer Hand erfolgt. Die Hochschulen erstatten die Aufwendungen des Studentenwerks im Verhältnis ihrer Zuschüsse zueinander unab-hängig davon, an welcher Hochschule die Aufwendungen entstanden sind. Nach dem Jahr 2007 wird das Verfahren im Hinblick auf die Höhe der Aufwendungen und ihrer Zumutbarkeit überprüft (vgl. Zielsetzung b).

### **§ 11 Entwicklung des Verhältnisses Studentenwerk – Hochschulen**

Das Koordinationsverfahren zwischen Studentenwerk und Hochschulen in Bezug auf die Integration behinderter Studierender wird zum Vorbild für intensivierete Zusammenarbeit in weiteren Feldern genommen. Das Studentenwerk geht die horizontale Kooperation mit den Hochschulen in relevanten Feldern aktiv an (vgl. Zielsetzung c und d).

## **IV. Umsetzung des Vertrages**

### **§ 12 Laufzeit**

Die Laufzeit des Rahmenvertrags erstreckt sich vom 1.1.2006 bis 31.12.2008.

### **§ 13 Weitere Vertragsverlängerung**

- (1) Die Vertragsparteien streben gemeinsam eine rechtzeitige Verlängerung des Vertrages an, damit das Studentenwerk Berlin auch über 2008 hinaus mehr-jährige Planungssicherheit erhält.
- (2) Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, dass Art und Ausmaß der Erfüllung dieses Vertrages und die Entwicklung der Zielgrößen im Rahmen des Zielcontrollings bei der Formulierung des Folgevertrages und der Festlegung der Zuschusshöhe zu berücksichtigen ist.

### **§ 14 Controlling**

- (1) Die Umsetzung des Rahmenvertrags ist auf Wirkungen ausgerichtet, die sich in den Messgrößen des Zielcontrollings positiv niederschlagen sollen. Ein ergebnisbezogenes Controlling besteht somit in einer jährlichen Analyse der Werte des Zielcontrollings und einer Bewertung der kausalen Zusammenhänge mit der Rahmenvereinbarung (ab 2007, wenn 2006 das Zielcontrolling vereinbart wurde). Darüber hinaus berichtet das Studentenwerk jährlich über die Verfolgung

und Erreichung der in der Rahmenvereinbarung präzisierten Ziele und Verpflichtungen.

- (2) Das Studentenwerk soll über die Erreichung der im Rahmenvertrag vereinbarten Ziele in komprimierter Form anhand ergebnisbezogener Messgrößen berichten. Einige Beispiele dafür sind im Vertragstext bereits enthalten: Versorgungsquote mit Wohnheimplätzen, Entwicklung von Preis-Leistungs-Verhältnis, Kostendeckung bei der Miete und bei neuen Verpflegungsstandorten, Anteil des Wohnangebots für spezifische Bedürfnisse, Investitionen in Instandhaltung, Umfang der Betreuungsleistungen für ausländische Studierende, Veränderung der Wohnplatzvergaberichtlinien, Einnahmen aus vermieteten Gewerbeflächen, Abschluss der Vereinbarungen zur Integration mit den Hochschulen, Anteil der Eigeneinnahmen etc.
- (3) Diese Berichtspflichten werden vom Studentenwerk in geeigneter Weise mit der Erstellung des Geschäfts- und Leistungsberichts verbunden. Doppelaufwand im Berichtswesen ist zu vermeiden.
- (4) Die Vertragsparteien werden Probleme bei der Umsetzung beraten und Lösungen anstreben. Sie werden auch reflektieren, ob und wie die Ergebnisse der Umsetzung auf das Zielsystem zurückwirken. Dazu finden mindestens einmal jährlich ziel- und strategiebezogene Gespräche der Vertragsparteien statt, in die auch Studierende und Hochschulvertreter einbezogen werden können.

Berlin, den

.....  
Senator für Wissenschaft,  
Forschung und Kultur

.....  
Geschäftsführerin  
Studentenwerk Berlin

## **Anlage G: Protokoll des Abschlussworkshops**

### **„Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientiertes Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin“**

**Ergebnisprotokoll des Abschlussworkshops vom  
15. März 2005, 10:00-14:30 Uhr**

**Konferenzraum 3 des Studentenwerks Berlin, Hardenbergstr. 34, 10623 Berlin**

#### **Teilnehmer**

- Viola Bethkenhagen, Studentenwerk, Umweltschutzbeauftragte
- Agnes Böhler, Studentenwerk, Abteilungsleiterin Finanzen und Personal
- Angela Ehrmann, Mitglied des Verwaltungsrats des Studentenwerks, FHTW Berlin
- Sigrun Eickmeyer, Controlling TU Berlin
- Thomas Föll, Studentenwerk, Abteilungsleiter Speisebetriebe
- Bernd Friedrich, Studentenwerk, PR
- Ulrike Gummert, Studentenwerk, Controlling
- Sybille Hoene, Studentenwerk, stellvertretende Abteilungsleiterin Wohnwesen
- Andrea Hoops, stellvertretende Generalsekretärin des DSW (als Gast)
- Kamila Jabłoński, Mitglied des Verwaltungsrats des Studentenwerks
- Klaus Krzyszycha, Studentenwerk, Psychotherapeutische Beratungsstelle des Studentenwerks Berlin
- Dr. Georg Küppers, SenWFK
- Petra Mai-Hartung, Studentenwerk, Geschäftsführerin
- Heinz-Jürgen Ostermann, SenWFK, Controlling
- Maik Penn, Mitglied des Verwaltungsrats des Studentenwerks, FHVR Berlin
- Romuin Reich, Referatsleiter SenWFK
- Helmut Rosinki, Hochschule für Musik „Hanns Eisler“
- Dieter Schäferbarthold, Mitglied des Verwaltungsrats des Studentenwerks
- Jenny Simon, Mitglied des Verwaltungsrats des Studentenwerks, FU Berlin
- Lena Werner, stellvertretendes Verwaltungsratsmitglied StW

#### **Moderation**

- Lars Hüning, Centrum für Hochschulentwicklung
- Ulrich Müller, Centrum für Hochschulentwicklung
- Prof. Dr. Frank Ziegele, Centrum für Hochschulentwicklung

#### **1. Einführung**

Das CHE stellt zunächst das Projektergebnis zusammenfassend vor und nennt die Zielsetzung des Workshops. Neben der Möglichkeit, Feedback zum vorgelegten Entwurf des Abschlussberichtes zu geben, stehen folgende Ziele im Mittelpunkt:

- Abstimmung über die im Abschlussbericht vorgeschlagene grundsätzliche Steuerungsarchitektur,
- Diskussion von Einzelelementen und –bausteinen. Beide Aspekte sollen der abschließenden Überarbeitung des Projektberichts dienen.
- Darüber hinaus sollen die nächsten Schritte zur Umsetzung des durch den Bericht unterbreiteten Vorschlags vereinbart werden.

## **2. Diskussion des Abschlussberichts**

Die Teilnehmer des Workshops erzielen Einigung darüber, dass die vorgeschlagene Steuerungsarchitektur in der Grundanlage sinnvoll erscheint und bei adäquater Umsetzung Verbesserungen in der staatlichen Steuerung des Studentenwerks zu erwarten sind. Eine tatsächliche Überprüfung der Wirkung ist allerdings nur unter Berücksichtigung der Umsetzung und konkreten Ausgestaltung bewertbar. Die vorgeschlagene Steuerungsarchitektur ist im vorgelegten Entwurf zunächst „inhaltsleer“, aber von der Form und von den Abläufen so angelegt, dass sie über die Bausteine die zu entscheidenden Fragen provoziert. Es wird betont, dass dabei dem so genannten Referenzrahmen besondere Bedeutung zukommt. Der damit verbundene Ansatz, zwischen der staatlichen Seite und dem Studentenwerk eine politische Richtungsentscheidung für die Rolle und Aufgabe des Studentenwerks zu erreichen, wird begrüßt. Der Referenzrahmen wird als wesentlicher Ankerpunkt für den gesamten Steuerungsansatz bezeichnet. Es wird angeregt, die herausgehobene Bedeutung dieses Elements im Bericht stärker zu betonen. Er wird als Instrument verstanden, das die Politik und die Senatsverwaltung stärker in die Pflicht nimmt, ihre grundsätzlichen strategischen Vorstellungen und Zielsetzungen hinreichend genau zu benennen und so besser sichtbar und verlässlich zu machen, ohne in operative Details zu gehen. Das Zielcontrolling wird eher als ein Leistungs- als ein Kostencontrolling verstanden.

Der Prozess, in dem der Referenzrahmen verabredet und gesetzt werden soll, wird eingehender, aber nicht abschließend diskutiert. Es besteht Einigkeit, dass es die staatliche Aufgabe ist, die wesentlichen Akteure (Hochschulen, Studierende, Studentenwerk) in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Gleichzeitig ist es seine Aufgabe, Interessenkonflikte und divergierende Meinungen, wie sie sich zum Beispiel in den zuvor durchgeführten Workshops zwischen den Auffassungen der beteiligten Studierenden- und Hochschulvertreter angedeutet haben, zu einer klaren und eindeutigen staatlichen Position zu vermitteln.

## **3. Vereinbarungen**

Das CHE übernimmt es, die angeregten Änderungen in den Abschlussbericht einzuarbeiten. Im Einzelnen sind dies:

- die besondere Bedeutung des Referenzrahmens für die allgemeine Diskussion und Weiterentwicklung des Verhältnisses Staat, Hochschulen, Studierende, Studentenwerk stärker herauszustellen (ohne gültigen Referenzrahmen ist eine Entwicklung und Vereinbarung des Zielcontrollings nicht abschließend möglich),
- noch einmal zu unterstreichen, dass der Referenzrahmen Startcharakter für die vorgeschlagene neue Steuerungsarchitektur hat und sich Zielcontrolling, Rahmenverträge und Berichtswesen aus diesem Element ableiten müssen,
- zu betonen, dass die Gesamtarchitektur erst über das Zusammenspiel aller Bausteine ein sinnvolles und funktionierendes Gesamtbild ergibt,
- an geeigneter Stelle zu verdeutlichen, dass hinter der staatlichen Steuerung nicht ein reiner Verwaltungsakt steht, sondern ein politischer Prozess zu

Grunde liegt, in dem letztlich der Senat und das Landesparlament Politik betreiben und ihrer Verantwortung für die dabei verausgabten staatlichen Ressourcen gerecht werden.

Die Senatsverwaltung übernimmt es, die bereits erarbeiteten Vorarbeiten zu einem ersten Aufschlag für den Referenzrahmen zu verdichten und in den Verwaltungsrat des Studentenwerks einzubringen. Die darin behandelten Fragen sollen sich auf der Abstraktionsebene bewegen, wie sie im CHE-Bericht (Kapitel 2.3 und Anlage B) angedeutet wird. Insbesondere das Studentenwerk ist aufgerufen, den Entwurf zu kommentieren und ggf. Alternativvorschläge in den Diskussionsprozess einzubringen. Es obliegt den Interessenvertretern der Studierenden und der Hochschulen im Verwaltungsrat, den Referenzrahmen gegebenenfalls mit weiteren Gremien zu diskutieren. Letztlich erhält der Referenzrahmen Gültigkeit und Gewicht durch eine verbindliche staatliche Entscheidung (ggf. unter Einbezug des Parlaments).

Das Studentenwerk übernimmt es, die weitere Operationalisierung von Zielsetzungen zunächst für die Vertragsinhalte des ersten Rahmenvertrags zu erarbeiten und der Senatsverwaltung zunächst für diesen begrenzten Bereich Mess- und Prüfkriterien für das Controlling vorzuschlagen.

Auf dieser Basis, so das Ergebnis des Workshops, kann schrittweise und in einem kontinuierlichen Lernprozess die Umsetzung der im Abschlussbericht vorgeschlagenen Steuerung erreicht werden. Über das Vorgehen soll noch ein Beschluss im Verwaltungsrat herbeigeführt werden; es wird zum Abschluss des Workshops noch einmal festgehalten, dass Studentenwerk und Senatsverwaltung sich im Entwurf für den ersten Rahmenvertrag auf die Umsetzung der Projektergebnisse geeinigt haben. Mit den hier übernommenen Aufgaben wird diese Vereinbarung in einem ersten Schritt aufgegriffen.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Der Wissenschaftsausschuss hat dem Entwurf für den ersten Rahmenvertrag (auch Rahmenplan) am Tag des Abschlussworkshops zugestimmt. Die Zustimmung des Hauptausschusses wird erwartet.

## **Anlage H: Berücksichtigte Quellen**

- Leitbilder des Studentenwerks Berlin:
  - [StW gesamt] „Betriebsphilosophie des Studentenwerks Berlin“, August 1997;
  - [Abt. I – Finanz- und Rechnungswesen] „Betriebsphilosophie und Leitlinien für die Arbeit des Finanz- und Rechnungswesens im Studentenwerk Berlin“, 29. August 1997;
  - [Abt. II – Personal und Organisation] „Grundsätze unserer Zusammenarbeit“, September 1997;
  - [Abt. III – Speisebetriebe] „Unternehmensphilosophie der Speisebetriebe des Studentenwerks Berlin“, o.D.;
  - [Abt. IV – Ausbildungsförderung] „Unternehmensphilosophie der Abteilung Ausbildungsförderung des Studentenwerks Berlin“, 13. Mai 1997;
  - [Abt. V – Wohnen] „Wohnen beim Studentenwerk – unsere Ziele – wie wir sie erreichen“, September 1997;
  - [Abt. VI – Beratungs- und Betreuungsdienste] „Unternehmensphilosophie der Abteilung Beratungs- und Betreuungsdienste des Studentenwerks Berlin“, 16. Mai 1997;
  - [Abt. VII – Technik und Einkauf] „Unternehmensphilosophie der Abteilung Technik und Einkauf im Studentenwerk Berlin“, 1. Oktober 1997.
- Bericht des Rechnungshofs von Berlin an das Abgeordnetenhaus vom 2.1.2003 über die Verwaltung und Bewirtschaftung des studentischen Wohnraums durch das Studentenwerk Berlin
- SWOT-Analyse der IT-Strategiebereiche durch die PwC Deutsche Revision [o.w.A.]
- Senatsverwaltung für Finanzen (2004): Konzeptionelle Grundlagen für das integrierte Fach- und Finanzcontrollingverfahren in der Berliner Verwaltung
- Zielsystem W 1104 vom 26. November 2004
- werkblatt, Monatszeitschrift des Studentenwerks Berlin, Ausgabe Februar/März 2005
- Arbeitsgruppe „ZwoC Studentenwerk“: Ergebnis der Sitzung vom 22.02.05 (04.03.05; Fassung vom 11.05.05)
- Petra Mai-Hartung: Strategische Steuerungsfragen an die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen des Projektes „ziel- und wirkungsorientiertes Controlling“, 27.06.2005.



## **Hinweis auf weitere Veröffentlichungen des CHE zum Thema student services**

- Müller-Böling, Detlef; Rinkens, Hans-Dieter (Hrsg.): „... damit Studieren gelingt! - Perspektiven für das Zusammenwirken von Hochschule und Studentenwerk" , Berlin / Gütersloh, DSW / CHE, 2004 [Dokumentation eines gemeinsamen Symposiums] ([http://www.che.de/downloads/DSW\\_CHE\\_Dokumentation.pdf](http://www.che.de/downloads/DSW_CHE_Dokumentation.pdf))
- Müller, Ulrich: „Aktueller Begriff: Student Services“, in: Wissenschaftsmanagement - Zeitschrift für Innovation (4/04), 10 (2004), S. 39-42
- Ziegele, Frank; Müller, Ulrich; Hener, Yorck; Hüning, Lars; Palandt, Klaus; Ebcinoglu, Fatma; Lenecke, Kerstin: „Autonomie und Zukunftssicherung für das Studentenwerk Hamburg“ – Bericht und Empfehlungen – CHE Arbeitspapier Nr. 56, Gütersloh, 2004 (Empfehlungen: <http://www.che.de/downloads/AP56.pdf>, Anlagen: [http://www.che.de/downloads/AP56\\_b.pdf](http://www.che.de/downloads/AP56_b.pdf))
- Ziegele, Frank: „Die Praxis der Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerken und Land in Baden-Württemberg; Bestandsaufnahme, Bewertung und Empfehlungen“, Gütersloh, 2001; (Download: [http://www.che.de/downloads/ZV\\_StudWerke\\_BaWue0110.pdf](http://www.che.de/downloads/ZV_StudWerke_BaWue0110.pdf))
- CHE / Arbeitsgemeinschaft Niedersächsischer Studentenwerke: „Evaluation der Finanzhilfe und Benchmarking der Studentenwerke in Niedersachsen“ - November 2000. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Gütersloh, 2000
- CHE Centrum für Hochschulentwicklung (Hrsg.): Workshop „Die Umsetzung der Finanzautonomie von Studentenwerken“, Gütersloh, 1998